

Enklare regler för statsanställda

LOA-utredningens huvudbetänkande

SOU 1992:60

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1992:60
Finansdepartementet

Enklare regler för statsanställda

Betänkande av LOA-utredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 12 oktober 1989 bemyndigade regeringen chefen för Civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen om offentlig anställning och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 21 november 1989 förre generaldirektören Börje Härdefelt som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 12 december 1989 hovrättsassessorn Hans Blyme, departementsrådet Bo Malmqvist, kanslirådet Nils Rekke, förhandlingsdirektören Jan Risshytt, departementssekreteraren Sten Spångberg och direktören Staffan Synnerström.

Till experter förordnades fr.o.m. den 1 februari 1990 hovrättsrådet Olof Bremberg samt fr.o.m. den 1 april 1990 byråcheferna Kristina Boutz och Göran Persson samt hyresrådet Urban Engström.

Till sekreterare åt utredaren förordnades fr.o.m. den 1 december 1989 rådmannen Eskil Hinn. Som biträdande sekreterare förordnades fr.o.m. den 14 maj 1990 t.o.m. den 26 april 1992 hovrättsassessorn Sten Ljunggren och fr.o.m. den 18 mars 1991 jur.kand. Anna Ekström.

Utredningen har antagit namnet LOA-utredningen (C 1989:07).

I mars 1991 överlämnades delbetänkandet (SOU 1991:29) Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar.

Den 31 oktober 1991 beslutade regeringen att tidigare lämnade bemyndiganden för chefen för Civildepartementet vad gäller LOA-utredningen fr.o.m. den 1 december 1991 i stället skulle gälla chefen för Finansdepartementet.

Härmed överlämnas utredningens huvudbetänkande (SOU 1992:60) Enklare regler för statsanställda. Betänkandet innehåller förslag till en förenklad arbetsrättslig reglering för statsanställda. Bl.a. föreslås att en ny lag om offentlig anställning skall ersätta den nuvarande lagen från 1976.

Utredningen har valt att använda "vi-formen" i betänkandet, även om det på vissa punkter funnits olika uppfattningar.

Stockholm i augusti 1992

Börje Härdefelt

/Eskil Hinn

/Anna Ekström

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Författningsförslag</i>	17
1 Förslag till lag om offentlig anställning	17
2 Förslag till lag om fullmaktsanställning	25
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.	31
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	33
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn	35
6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218) . .	37
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.	39
8 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) . .	41
9 Förslag till lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. be- träffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndig- heter	43
10 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:80) om an- ställningsskydd	45
11 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1061) med in- struktion för Riksdagens förvaltningskontor	47
12 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	49
13 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med in- struktion för Riksdagens ombudsmän	51
14 Förslag till lag om ändring i arbetsrättsliga bered- skapslagen (1987:1262)	55

15	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank	57
16	Förslag till lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare	59
17	Förslag till anställningsförfordning	61
18	Förslag till förfordning om fullmaktsanställning	67
19	Förslag till förfordning om ändring i förfordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern	71
20	Förslag till förfordning om ändring i förfordningen (1976:940) om anställning hos allmän försäkringskassa . . .	73
1	<i>Inledning</i>	75
1.1	Våra direktiv i sammandrag	75
1.2	Uppläggningsen av vårt arbete	76
2	<i>Den statliga arbetsmarknaden</i>	79
2.1	Några uppgifter om personalstrukturen	79
2.2	En historisk tillbakablick	80
2.3	Nuvarande regler i sammanfattning	85
3	<i>Vissa jämförelser och EG-aspekter</i>	89
3.1	En kort jämförelse med arbetsmarknaden i övrigt	89
3.2	Förhållandena i de nordiska länderna	91
3.2.1	Danmark	91
3.2.2	Finland	96
3.2.3	Norge	99
3.3	EG-aspekter	101
3.3.1	Direktiven	101
3.3.2	Allmänt om EG:s arbetsmarknadspolitik	102
3.3.3	Arbetskraftens fria rörlighet	105
3.3.4	EG:s syn på anställningar inom den offentliga sektorn	106
3.3.5	Sammanfattande synpunkter på den europeiska integrationens effekter på den offentliga sektorn . .	108
4	<i>Den förändrade synen på statlig anställning och personalpolitik</i>	111
4.1	Utvecklingslinjer	111
4.2	Regelreformer	112
4.3	Den förändrade synen på statlig anställning och personalpolitik	112
5	<i>Allmänna utgångspunkter för en ny reglering</i>	115
5.1	Medborgarnas krav	115
5.2	Grundlagens krav	120
5.3	Lagstiftningen om statlig anställning m.m. i den moderna statsförvaltningen	126

6	<i>Överväganden om innehållet i en ny lag</i>	131
6.1	En ny lagstiftning behövs	131
6.2	Tillämpningsområdet	131
6.3	Reglerna på arbetsmarknaden i övrigt bör i så stor utsträckning som möjligt gälla även inom den statliga sektorn	146
6.3.1	Begreppen tjänst och vikariat	146
6.3.2	Information om lediga anställningar	158
6.3.3	Särreglerna om hur statliga anställningar upphör	162
6.3.4	Partiell tjänstebefrielse, utövande av annan tjänst, försättande ur tjänstgöring samt försättande i disponibilitet	175
6.3.5	Avgångsskyldighet, avstängning och läkarundersökning på grund av sjukdom	182
6.4	LAS bör i princip gälla direkt på den statliga arbetsmarknaden	201
6.4.1	Arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning	201
6.4.2	Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist	211
6.4.3	Företträdessrätt till återanställning	215
6.4.4	Avskedande	218
6.5	Särskilda regler är motiverade i vissa fall	238
6.5.1	Arbetskonflikter	238
6.5.2	Anställningsmyndighet, behörighetsvillkor och befordringsgrunder	242
6.5.3	Bisysslor, förmåner som förenats med tjänsten och skyldighet att anmäla fondpappersinnehav	247
6.5.4	Anställningsformen fullmakt	250
6.5.5	Disciplinansvar	259
6.5.6	Skyldigheten att anmäla brott till åtal	269
7	<i>Förslag till en ny anställningsförfattning (AF) samt ändringar i vissa författningar</i>	273
7.1	Behovet av ytterligare överväganden	273
7.2	En ny AF	274
7.2.1	Allmänt om nya AF:s disposition och utformning	274
7.2.2	Särskilt om bestämmelserna i 13, 15 och 17 §§ nya AF om beslutande myndighet i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och anställningens upphörande	276
7.3	Arbetsrättsliga beredskapsregler	278
7.4	Följdändringar i andra lagar som hänvisar till LOA	280
8	<i>Administrativa och ekonomiska konsekvenser av förslagen</i>	283

9	<i>Specialmotivering</i>	285
9.1	Förslaget till lag om offentlig anställning	285
9.1.1	Innehållet och dispositionen i stort	285
9.1.2	Närmare om den lagtekniska utformningen	286
9.1.3	De olika paragraferna	288
9.2	Förslaget till lag om fullmaktsanställning	301
9.3	Förslagen till ändringar i vissa andra lagar	309

Bilagor

Bilaga 1	Allmänt om affärsverken	315
Bilaga 2	Närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till anställ- ningsförordning	319
Bilaga 3	Översikt över hur reglerna i nuvarande AF föreslås bli behandlade	321
Bilaga 4	Närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till lag om offentlig anställning	325
Bilaga 5	Översikt över hur reglerna i nuvarande LOA föreslås bli behandlade	327

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen eller Arbetsdomstolens domar
AF	Anställningsförordningen (1965:601)
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
BrB	Brottsbalken
Dir.	Direktiv
Ds	Publikation i departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HA	Huvudavtalet 1978-03-02
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen i Sverige
LOA	Lagen (1976:600) om offentlig anställning
LRA	Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
SAAR	Statens allmänna avlöningsreglemente (1948:436), ersatt av StjL
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAMN	Statens arbetsmarknadsnämnd
SAV	Statens arbetsgivarverk
SAV Cirk.	Statens arbetsgivarverks cirkulär
SFS	Svensk författningssamling
SHA	Särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn 1976-11-29
SJ	Statens järnvägar
SOU	Statens offentliga utredningar
SPV	Statens löne- och pensionsverk
StjL	Statstjänstemannalagen (1965:274), ersatt av LOA
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TurA-S	Avtal om turordning för arbetstagare hos staten
VF	Verksförordning (1987:1100)

Sammanfattning

Vi befinner oss i ett omdaningsskede inom den statliga sektorn. Samtidigt som vi har en vana sedan länge att reglera frågor som rör statliga anställningar genom lagar och förordningar, finns det nu en stark ambition att så långt det är möjligt och lämpligt anpassa statliga anställningsförhållanden till de allmänna reglerna på arbetsmarknaden.

I lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) finns särskilda bestämmelser för arbetstagare inom den offentliga sektorn. Flertalet av bestämmelserna gäller dock bara för arbetstagare inom den statliga delen av arbetsmarknaden. LOA:s regler har sina rötter långt tillbaka i tiden och bygger på tanken att det är staten som reglerar anställningsförhållandena för de anställda.

Författningstekniskt kan LOA ses som en påbyggnad och i vissa avseenden som en undantagsreglering till den arbetsrättsliga lagstiftning som gäller för hela arbetsmarknaden. Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), bygger i motsats till LOA på ett rent civilrättsligt synsätt.

Strävandena att undvika onödiga skillnader mellan privat och offentlig anställning aktualiserar frågan om det överhuvudtaget måste finnas en särskild offentligrättslig reglering av de statsanställdas anställningsförhållanden. Vi anser att vissa sådana offentligrättsliga regler behövs för att skydda medborgarnas krav på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt. Till det kommer att regeringsformen (RF) förutsätter en reglering av vissa frågor rörande de statsanställda. Det gäller bl.a. frågor som kan hänföras till 11 kap. 10 § RF om grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning.

Man kan emellertid med fördel avsevärt begränsa den statliga särreglering som finns idag. Onödiga avvikelser i förhållande till reglerna på arbetsmarknaden i övrigt kan slopas och ett stort antal detaljregler kan utmönstras. Vi har ansett det lämpligast att samla de regler som bör vara kvar i några helt nya författningar. Vi föreslår bl.a. en ny LOA som blir den centrala författningen i sammanhanget. I nuvarande LOA finns ett hundratal paragrafer. Vårt förslag till en ny LOA innehåller 37 paragrafer. Till nya LOA anknyter en ny anställningsförordning (AF) i vilken antalet paragrafer har halverats i förhållande till nuvarande AF. Vi föreslår vidare en särskild lag och en särskild förordning om fullmaktsanställning.

Våra förslag innebär sammantaget att det skapas bättre möjligheter att genom personalpolitiska åtgärder effektivisera och förändra den offentliga sektorn. Personalrörligheten underlättas, såväl inom och mellan myndigheterna som mellan den statliga delen av arbetsmarknaden och de övriga arbetsmarknadssektorerna. Den offentligrättsliga regleringen blir ett stöd för, och inte som hittills ibland, ett hinder mot strukturförändringar. Det personaladministrativa arbetet kan smidigare anpassas till de olika förutsättningar som finns på varje arbetsplats, beroende bl.a. på myndighetens storlek, konkurrenssituation eller verksamhetens inriktning. De nya reglerna blir också lättare att överblicka och tillämpa.

Våra förslag berör många skilda delfrågor av olika betydelse för arbetsmarknadens parter. En del förslag kan sägas vara till fördel för arbetstagarna och andra för arbetsgivarna. Det är dock olämpligt att bedöma våra förslag i varje delfråga självständigt utifrån de särskilda arbetstagar- eller arbetsgivarintressen som kan finnas. Våra förslag måste i stället ses som en helhet, ett system om man så vill, och de olika delförslagen bör därför bedömas utifrån deras funktion i helheten.

I det följande redogör vi kortfattat för de viktigaste nyheterna i förslagen.

Tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen

Begreppet statligt reglerad anställning bör inte längre användas för att bestämma tillämpningsområdets yttre gränser. I stället bör de delar av den offentliga verksamheten som reglerna gäller för uttryckligen anges i nya LOA. Den lagen föreslås gälla enbart för arbetstagare hos riksdagen, kyrkomötet och deras myndigheter samt hos myndigheter under regeringen. Arbetstagare hos de affärsverk som kommer att förbli statliga myndigheter bör liksom hittills omfattas av de aktuella bestämmelserna. De arbetstagare som uppräknats i det föregående motsvarar vad som enligt de nuvarande bestämmelserna avses med uttrycket arbetstagare hos staten. Därutöver bör den nya lagen - liksom nuvarande LOA - även gälla anställda hos de allmänna försäkringskassorna samt för kommunalt anställda när det gäller främst reglerna om arbetskonflikter.

Tjänster

Tjänstebegreppet som grund för lagstiftningen slopas. Arbetstagarnas arbetsskyldighet får bestämmas med ledning av den allmänna arbetsrättens regler och med beaktande av vad som sedan gammalt har gällt för stats- och kommunaltjänstemän. Ordet "tjänst" utmönstras ur lagstiftningen. Systemet med inrättande av tjänster kan därför slopas.

Vikariat

Reglerna om vikariat i LOA och AF slopas. I övrigt föreslås inga författningsförändringar.

Information om lediga anställningar

Reglerna om ledigkungalöande av eller information om lediga anställningar förenklas. Det bör i princip vara en uppgift för anställningsmyndigheten att bestämma hur information skall lämnas om lediga anställningar.

Särreglerna om hur statliga anställningar upphör

En mängd specialbestämmelser om hur statliga anställningar upphör slopas till förmån för vad som gäller enligt den allmänna arbetsrätten. Vissa bestämmelser bör dock gälla också i fortsättningen för dem som är anställda med fullmakt. Dessa bestämmelser förs över till den nya lagen om fullmaktsanställning.

Försättande i disponibilitet, försättande ur tjänstgöring, partiell tjänstebefrielse samt utövande av annan tjänst

Regeln om försättande i disponibilitet förs över till den nya lagen, och regler om förfarandet tas in i den nya lagen. Någon uttrycklig lagregel om försättande ur tjänstgöring föreslås inte. Inte heller i övrigt föreslår vi någon särskild regel som ger arbetsgivaren rätt att avstänga arbetstagare, utan reglerna om avstängning i LAS får anses tillräckliga. Reglerna om partiell tjänstebefrielse och utövande av annan tjänst förs inte över till den nya lagstiftningen.

Avgångsskyldighet, avstängning och läkarundersökning på grund av sjukdom

Inga särskilda regler om avgångsskyldighet, tvångvis läkarundersökning eller avstängning på grund av sjukdom förs in i nya LOA. För dem som är anställda med fullmakt behövs dock sådana regler även i fortsättningen. Det nuvarande regelkomplexet för denna grupp förs därför oförändrat över till den föreslagna fullmaktsanställningslagen.

Arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning

Anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning bör i fortsättningen regleras på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden. Bestämmelserna om verksledare i LOA och AF förs därför inte över till den nya lagstiftningen.

Turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist

Bestämmelserna i 8 kap. LOA om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist förs inte över till nya LOA. Det innebär bl.a. att hithörande frågor kommer att vara författningsreglerade enbart i LAS. Därmed kommer samma lagregler att gälla för hela arbetsmarknaden.

Företrädesrätten till återanställning

Bestämmelserna i 9 kap. LOA om företrädesrätt till återanställning förs inte över till nya LOA. Förslaget ändrar inte de materiella förutsättningarna för återanställningsrätten på den statliga delen av arbetsmarknaden. Dessa förutsättningar anges liksom hittills i regleringsformen och LAS.

Avskedande

Avskedandeinstitutet i LOA förs inte över till nya LOA. Bestämmelsen i 18 § första stycket LAS om avskedande bör i stället gälla även på det statliga området. Utformningen av den regeln bör dock ändras.

Övriga bestämmelser i LAS om avskedande bör gälla också för den statliga sektorn. Det innebär bl.a. att det införs en rätt till allmänt skadestånd för bedömningsfel och en rätt till skadestånd enligt 39 § LAS. Statens ansvarsnämnd får i fortsättningen också besluta om uppsägning i vissa fall.

Arbetskonflikter

De nuvarande reglerna i 3 kap. LOA förs i sak oförändrade över till nya LOA.

Anställningsmyndighet, behörighetsvillkor och befordringsgrunder

De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ LOA om behörighetsvillkor och befordringsgrunder förs i princip oförändrade över till nya LOA. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § om beslutande organ vid tjänstetillsättning har däremot ansetts sakna självständig betydelse och bör därför slopas.

Bisysslor, förmåner som förenats med tjänsten och skyldighet att anmäla fondpappersinnehav

Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA om förtroendeskadliga bisysslor förs i sak oförändrad över till nya LOA. Bestämmelsen i 2 § om tillstånd att ta emot vissa förmåner som förenats med tjänsten och upplysningen i 3 § om skyldighet att enligt insiderlagen anmäla fondpappersinnehav har däremot ansetts obehövliga och slopas därför.

Anställningsformen fullmakt

Anställningsformen fullmakt behålls, men bör i framtiden användas uteslutande för ordinarie domare, högre åklagare och justitiekanslern. De särskilda reglerna om fullmaktsanställning sammanförs till en särskild lag om fullmaktsanställning. I denna regleras anställningens upphörande, avstängning, läkarundersökning och tjänstgöringsskyldighet m.m.

Disciplinansvar

Bestämmelserna om disciplinansvar förs över till nya LOA. Vissa mindre ändringar föreslås, bl.a. när det gäller grunderna för bedömningen av frågan om en försummelse är att anse som ringa eller inte. Dessutom föreslås vissa ändringar i reglerna om förfarandet.

Skyldigheten att anmäla brott till åtal

Skyldigheten enligt 12 kap. 1 § LOA att anmäla brott till åtal begränsas. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § LOA om undantag från anmälningsskyldigheten förs inte över till den nya lagen.

Ikraftträdande

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1993.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde och ändamål

1 § Utöver vad som gäller enligt den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, finns i denna lag bestämmelser för arbetstagare hos de statliga myndigheterna, de allmänna försäkringskassorna, riksdagen och kyrkomötet.

Lagen syftar till att främja att det allmännas verksamhet kan bedrivas författningsenligt, effektivt och i övrigt ändamålsenligt med hänsyn till de särskilda krav som ställs på den.

2 § Följande bestämmelser i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfundigheter:

19 - 25 §§ om arbetskonflikter,

37 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Förfarandet inför anställning

3 § En myndighet som avser att anställa någon skall på lämpligt sätt informera om att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten.

Regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta om undantag från denna paragraf.

Bedömningsgrunder vid anställning

4 § Vid anställning skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten skall beaktas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor

5 § Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag får endast svenska medborgare ha anställning som militär, åklagare eller polis.

6 § Regeringen får i övrigt föreskriva eller för särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får ha

1. anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
2. statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor vilka rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,
3. statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt denna paragraf gäller inte arbetstagare hos riksdagen och kyrkomötet samt deras myndigheter.

Bisysslor

7 § En arbetstagare får inte ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller skada myndighetens anseende.

Disciplinansvar

Tjänsteförseelse

8 § En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse, om inte förseelsen med hänsyn till samtliga omständigheter är att anse som ringa.

Disciplinpåföljd får inte åläggas någon för deltagande i en strejk eller i en därmed jämförlig stridsåtgärd.

Disciplinpåföljder

9 § Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag. En arbetstagare får inte samtidigt åläggas flera disciplinpåföljder. Löneavdrag får göras för högst trettio dagar.

10 § Genom kollektivavtal får avvikelser göras från föreskrifterna i 9 §.

En bestämmelse i ett sådant kollektivavtal får tillämpas också när det gäller arbetstagare som inte är medlemmar i den avtalsslutande arbets-tagarorganisationen, om de sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

Skriftlig underrättelse till arbetstagaren

11 § Disciplinpåföljd får åläggas en arbetstagare endast om han inom två år från förseelsen genom en skriftlig underrättelse fått del av vad som anförs mot honom.

Arbetstagarens rätt att få utredningen kompletterad

12 § Utredningen i disciplinärendet skall kompletteras, om arbetstagaren begär det och det inte är uppenbart att kompletteringen saknar betydelse.

Hinder mot disciplinärt förfarande

13 § Har en åtgärd vidtagits för att åtal skall väckas mot en arbetstagare, får myndigheten inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande i fråga om den förseelse som avses med åtgärden.

Om den ifrågasatta förseelsen har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas endast om förseelsen vid prövningen inte ansetts utgöra något brott.

14 § Disciplinpåföljd får inte åläggas arbetstagaren sedan anställningen hos myndigheten har upphört eller uppsägning har ägt rum.

Skadestånd

15 § Bestämmelserna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd skall tillämpas, om en myndighet i ett ärende om disciplinansvar bryter mot 11 - 14 §§ eller mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning.

Beträffande avvikelser i kollektivavtal från vad som sägs i 41 § lagen om anställningsskydd tillämpas 2 § andra stycket samma lag.

Verkställighet av beslut

16 § Ett beslut om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 8 § får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

Undantag för vissa arbetstagare

17 § Bestämmelserna i 8 - 14 §§ gäller inte

1. dem som kan åläggas disciplinpåföljd enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m., för förseelser som omfattas av den lagen,

2. hälso- och sjukvårdspersonal som i sin yrkesutövning står under Socialstyrelsens tillsyn, för sådana förseelser i denna yrkesutövning som skall prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd,

3. veterinärer, som står under Statens jordbruksverks tillsyn, om förseelsen har skett i utövningen av veterinäryrket.

Åtalsanmälan

18 § Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott för vilket fängelse är föreskrivet skall anmälas till åtal, om misstanken avser

1. brott enligt 20 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken,

2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Arbetskonflikter

Inskränkningar i rätten att vidta stridsåtgärder

19 § I arbete som består i myndighetsutövning eller som är nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärder vidtas endast i form av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller nyanställningsblockad.

I sådant arbete får stridsåtgärder inte vidtas på grund av något annat än förhållandet mellan arbetsgivare och de arbetstagare som omfattas av denna lag.

Även i annat arbete än som sägs i första stycket är stridsåtgärder i syfte att påverka inhemska politiska förhållanden otillåtna.

20 § Om det uppkommer tvist om en viss stridsåtgärd är tillåten enligt denna lag, får åtgärden inte vidtas förrän tvisten har avgjorts slutligt.

Deltagande i stridsåtgärder

21 § Arbetstagare får delta i en stridsåtgärd endast efter beslut av den arbetstagarorganisation som har anordnat stridsåtgärden.

22 § En arbetstagarorganisation får inte anordna eller på något annat sätt föranleda stridsåtgärder som är otillåtna enligt 19 eller 20 §. En sådan organisation får inte heller genom understöd eller på något annat sätt medverka vid otillåtna stridsåtgärder.

Om en arbetstagare som tillhör en arbetstagarorganisation tänker inleda eller har inlett en otillåten stridsåtgärd, är arbetstagarorganisationen skyldig att söka hindra åtgärden eller verka för att den upphör.

Överläggningsskyldighet

23 § Om en arbetstagare som tillhör en arbetstagarorganisation har inlett en stridsåtgärd i strid mot 21 §, skall arbetsgivaren och arbetstagarorganisationen omedelbart ta upp överläggning med anledning av stridsåtgärden och gemensamt verka för att denna upphör.

Första stycket gäller den lokala arbetstagarorganisationen, om det finns en sådan organisation och om något annat inte har bestämts i kollektivavtal.

Skadestånd

24 § Om arbetsgivaren bryter mot 19, 20 eller 23 § eller om arbetstagarorganisationen bryter mot 22 eller 23 §, skall arbetsgivaren eller organisationen ersätta uppkommen skada enligt de grunder som anges i 54, 55, 60 och 61 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, även om någon förpliktelse till följd av kollektivavtal inte har åsidosatts.

Detsamma gäller arbetstagare som bryter mot 19, 20 eller 21 §, om något annat inte följer av 25 §.

25 § Har arbetstagarorganisationen inlett eller orsakat en stridsåtgärd som är otillåten enligt 19 eller 20 §, får en arbetstagare åläggas skadestånd för sitt deltagande i åtgärden endast om det finns synnerliga skäl för det.

Försättande i disponibilitet

26 § En arbetstagare vid försvarsmakten, polisväsendet eller utrikesförvaltningen får försättas i disponibilitet, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.

27 § Ett beslut om försättande i disponibilitet gäller omedelbart.

I en tvist om ett beslut om försättande i disponibilitet får domstolen för tiden intill dess lagakraftäggande dom eller beslut föreligger bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Statens ansvarsnämnd

28 § Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, om åtalsanmälan, om uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen och om avskedande när det gäller arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen. Regeringen får föreskriva att nämnden skall besluta i frågor av detta slag också när det gäller andra arbetstagare.

I lagen (1993:000) om fullmaktsanställning finns särskilda bestämmelser om nämndens handläggning av ärenden om avskedande av arbetstagare som omfattas av den lagen.

Nämnden består av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet som domare.

29 § Ansvarsnämndens beslut om uppsägning eller avskedande får inte grundas enbart på en omständighet som den myndighet, hos vilken arbetstagaren är anställd, har känt till mer än två månader innan under rättelse lämnades enligt 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Detta gäller dock inte om Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern begär beslut inom sex månader efter det att omständigheten har inträffat.

Rättegång m.m.

Handläggningen av mål

30 § Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Tid inom vilken talan skall väckas

31 § Om en arbetstagare vill söka ändring i ett beslut om disciplinansvar, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag han fick del av beslutet.

32 § Talan av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern om ändring av ett beslut om disciplinansvar enligt 8 - 10 §§ eller ett beslut om uppsägning eller avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd skall väckas inom fyra veckor från det att beslutet meddelades.

33 § Talan om skadestånd enligt 24 eller 25 § skall väckas inom tre månader från det att stridsåtgärden avslutades.

Inskränkningar i lagens tillämpningsområde

Statsråden, JO, JK, justitieråden, regeringsråden samt biskopar och präster

34 § Lagen gäller inte statsråden, riksdagens ombudsmän eller biskopar eller präster som avses i kyrkolagen (1992:300).

För justitiekanslern och för justitieråden, regeringsråden och deras ersättare gäller endast 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 19 - 25 §§ om arbetskonflikter.

Lokalanställda vid utlandsmyndigheter

35 § I fråga om arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands gäller lagen endast dem som är svenska medborgare.

Arbetstagare med anvisade arbeten

36 § Lagen gäller inte arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

Andra författningars tillämpning

37 § Bestämmelserna om undantag för verksamhet av ideell natur eller med opinionsbildande ändamål och om tystnadsplikt i vissa fall enligt 2, 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skall inte tillämpas på anställningsförhållanden som avses i denna lag.

Bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 11 - 14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet skall inte tillämpas när det gäller beslut som meddelats med stöd av 8 - 18 §§ eller 26 § i fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller försättande i disponibilitet.

För de arbetstagare som avses i 1 § första stycket skall även bestämmelser i andra författningar än lagar tillämpas även om dessa avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1976:600) om offentlig anställning.
 3. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till en föreskrift som har ersatts genom en föreskrift i denna lag, tillämpas i stället den nya föreskriften.
 4. I fråga om konstitutorial som har meddelats före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

5. I fråga om arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som har anställts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser om anställningens upphörande.
6. I fråga om anställnings- eller arbetsvillkor för sådana arbetstagare som omfattas av denna lag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tills vidare i författning meddela föreskrifter trots att villkoret kan regleras i avtal. Detta gäller dock endast föreskrifter som inte strider mot kollektivavtal.
7. Har det i en författning, som inte har beslutats av eller med riksdagen, meddelats föreskrifter i fråga om anställnings- eller arbetsvillkor för sådana arbetstagare som omfattas av denna lag, skall föreskrifterna upphöra att gälla i den mån villkoret regleras genom kollektivavtal.
8. I ärenden som har påbörjats eller avser omständigheter som inträffat före ikraftträdandet skall äldre bestämmelser tillämpas.
9. En arbetstagare som har en militär anställning och som är anställd inom försvarsmakten med förordnande tills vidare får förflyttas till en annan militär anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En förflyttning till en anställning hos en myndighet inom ett annat verksamhetsområde får ske endast om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämplig för anställningen.

2. Förslag till Lag om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I lagen (1993:000) om offentlig anställning finns bestämmelser för arbetstagare hos statliga myndigheter. I denna lag finns därutöver kompletterande bestämmelser för de arbetstagare hos dessa myndigheter som är anställda med fullmakt.

Lagen gäller dock inte för arbetstagare som omfattas av kyrkolagen (1992:300).

2 § En ordinarie domare skall anställas med fullmakt. Regeringen bestämmer vilka domaranställningar som skall vara ordinarie.

Regeringen bestämmer vem som i övrigt skall anställas med fullmakt hos myndigheterna under regeringen.

Anställningens upphörande

3 § En arbetstagare får skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrifterna i regeringsformen eller i denna lag.

Avgångsskyldighet på grund av ålder

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

Avgångsskyldighet på grund av sjukdom

5 § En arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen före pensionsåldern

1. om han på grund av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan för framtiden är oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande eller

2. om han till följd av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid och det är dels sannolikt att han inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

Denna paragraf gäller inte, om arbetstagaren har rätt till statlig pension och lämpligen kan förflyttas enligt 7 §.

Avskedande

6 § En arbetstagare får avskedas enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd.

I fråga om ordinarie domare tillämpas dock regeringsformens bestämmelser om vilka omständigheter som får läggas till grund för att skilja ordinarie domare från anställningen.

Förflyttning

7 § En arbetstagare får förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt. En förflyttning till en anställning hos en annan myndighet får endast ske om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämplig för anställningen.

I fråga om ordinarie domare tillämpas dock bestämmelserna om förflyttning i regeringsformen.

Försättande i disponibilitet

8 § En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen eller försvarsmakten får försättas i disponibilitet enligt lagen (1993:000) om offentlig anställning.

Avstängning och läkarundersökning

Avstängning

9 § En arbetstagare får avstängas från arbetet,

1. om ett förfarande inleds, som syftar till att han skall avskedas,
2. om en åtgärd vidtas för att åtal skall väckas mot honom för en gärning som kan antas medföra avskedande,
3. om han inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande eller
4. om han inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 10 §.

Läkarundersökning

10 § Om en arbetstagare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, får arbetstagaren åläggas att låta sig undersökas av den läkare som anvisas honom.

Handläggningen

11 § Om en fråga om avstängning eller läkarundersökning uppkommer, skall arbetstagaren skriftligen ges tillfälle att yttra sig över vad som anförs mot honom.

Utredningen i ärendet om läkarundersökning eller avstängning skall kompletteras, om arbetstagaren begär det och det inte är uppenbart att kompletteringen saknar betydelse.

12 § I ärenden om avstängning eller läkarundersökning skall bestämmelserna om motivering av beslut och underrättelse om beslut i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas även i fråga om beslut under ärendets handläggning.

Förhandlingsskyldighet

13 § Bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 11 - 14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skall inte tillämpas när det gäller beslut om avstängning eller läkarundersökning.

Om beslut fattas om avstängning och arbetstagaren är fackligt organiserad, skall myndigheten genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om beslutet.

Skadestånd

14 § Om en myndighet i ett ärende om avstängning eller läkarundersökning bryter mot någon föreskrift i denna lag om handläggningen av ett sådant ärende, skall bestämmelserna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

Ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet

15 § En ordinarie domare är skyldig att utföra arbetsuppgifterna i en motsvarande eller högre anställning som domare vid den domstol där han är anställd.

En ordinarie domare är skyldig att tjänstgöra tillfälligt i en annan domstol vid sådan handläggning där flera lagfarna domare deltar. Tjänstgöringsskyldigheten gäller

1. för en rådman i tingsrätt som ledamot i en annan tingsrätt inom samma hovrättsområde,
2. för en rådman i länsrätt som ledamot i en tingsrätt eller en hovrätt,
3. för ett kammarrättsråd som ledamot i en hovrätt.

Statens ansvarsnämnd

16 § Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller

1. andra ordinarie domare än justitieråd och regeringsråd,
2. andra arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen,
3. andra arbetstagare som regeringen bestämmer.

17 § Ansvarsnämndens beslut om avskedande får inte grundas enbart på en omständighet som den myndighet som arbetstagaren är anställd hos har känt till mer än två månader innan underrättelse lämnades enligt 30 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Detta gäller dock inte, om Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern begär ansvarsnämndens beslut inom sex månader efter det att omständigheten har inträffat.

Rättegång m.m.

Handläggningen av mål

18 § Mål om tillämpningen av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Bestämmelser om handläggningen av mål om avskedande, avstängning eller läkarundersökning av justitieråd och regeringsråd finns i regeringsformen.

19 § När Högsta domstolen i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen eller någon annan lag prövar frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller läkarundersökning, skall handläggningen ske på det sätt som föreskrivs för tvistemål. Vid omröstning skall bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med enbart lagfarna domare tillämpas.

Verkställighet av beslut

20 § Ett beslut om skiljande från anställningen på grund av ålder eller sjukdom (4 eller 5 §) eller om förflyttning (7 §) får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

I en tvist om tillämpningen av 4 § får domstolen, för tiden intill dess lagakraftätagande dom eller beslut föreligger, bestämma att anställningen skall upphöra när arbetstagaren har uppnått den ålder då han enligt 4 § är skyldig att avgå.

21 § Ett beslut om avstängning gäller omedelbart.

Ett beslut om läkarundersökning enligt 10 § får inte läggas till grund för en avstängning enligt 9 § 4, förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.

I en tvist om ett avstängningsbeslut får domstolen, för tiden intill dess lagakraftgående dom eller beslut föreligger, bestämma att avstängningsbeslutet tills vidare inte skall gälla.

Tid inom vilken talan skall väckas

22 § Om en arbetstagare vill söka ändring i ett beslut om skiljande från anställningen på grund av ålder eller sjukdom (4 eller 5 §), förflyttning (7 §) eller läkarundersökning (10 §), skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick del av beslutet.

23 § Talan av Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern om ändring av ett beslut om avskedande eller om avstängning enligt 9 § 1 eller 2 skall väckas inom fyra veckor från det att beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

3. Förslag till Lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Har legitimerad veterinär genom dom som vunnit laga kraft dömts till fängelse för brott som han förövat under utövning av veterinäryrket,
dömts till fängelse i minst sex månader för annat brott,
funnits skyldig till medverkan till obehörig utövning av veterinäryrket eller

funnits skyldig till medverkan till smittfarligt kvacksalveri på djur,

eller har legitimerad veterinär, som omfattas av lagen (1976:600) om offentlig anställning, för brott eller förseelse, som han har begått under utövning av veterinäryrket, blivit avskedad genom beslut som vunnit laga kraft,

eller har legitimerad veterinär, som omfattas av lagen (1993:000) om offentlig anställning, för brott eller förseelse, som han har begått under utövning av veterinäryrket, blivit avskedad genom beslut som vunnit laga kraft,

äger jordbruksverket återkalla hans legitimation, om han genom brottet eller förseelsen visat sig icke vara skickad att utöva veterinäryrket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

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

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Denna lag tillämpas ej på

1. mål som enligt lag får upptas endast av viss tingsrätt eller som skall handläggas av tingsrätt i annan sammansättning än som anges i rättegångsbalken,

2. mål som skall handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen (1987:672) eller ackordslagen (1970:847),

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

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

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

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

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

Lagen skall inte tillämpas på mål som rör arbetstagare *som är anställda hos statliga myndigheter, allmänna försäkringskassor, riksdagen eller kyrkomötet*, när tvisten gäller

1. *frågor* som rör *anställning av arbetstagare utan att enbart avse tvist om kollektivavtal*,

2. *tjänstgöringsskyldighet för ordinarie domare enligt lagen (1993:000) om fullmaktсанställning*,

3. *tjänstgöringsskyldighet enligt 10 § arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)*.

Lagen skall inte heller tillämpas på andra mål som rör arbetstagare hos arbetsgivare med offentlig ställning, när tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller annan författning och det i samma författning föreskrivs

att beslut i frågan får överklagas hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

5. Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 6 och 7 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får Justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får Justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövars behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser Justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

Anser Justitiekanslern det vara påkallat att en befattningshavare avskedas eller sägs upp från sin anställning eller avstängs från arbetet på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När Justitiekanslern har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i första eller andra stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende

Har en myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i

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 eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om 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 stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken Justitiekanslern för talan.

ärende om tillämpningen av bestämmelser i lag eller annan författning om disciplinansvar, *uppsägning*, eller avskedande *från anställningen* eller avstängning från *arbetet* 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 eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

6. Förslag till Lag om ändring i högskolelagen (1977:218)

Härigenom föreskrivs att 36 § högskolelagen (1977:218) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

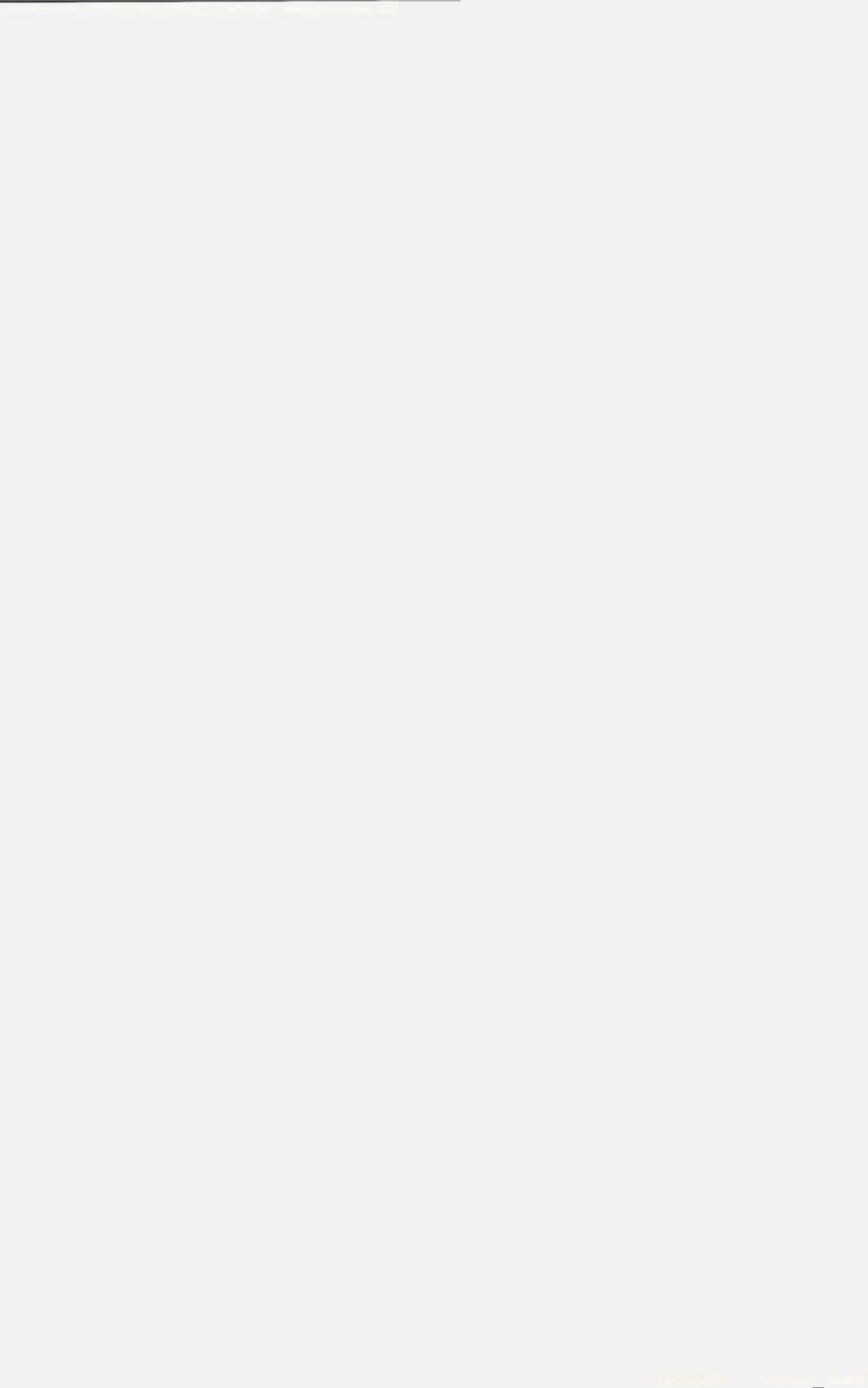
36 §

En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.

I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1993:000) om offentlig anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



7. Förslag till Lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

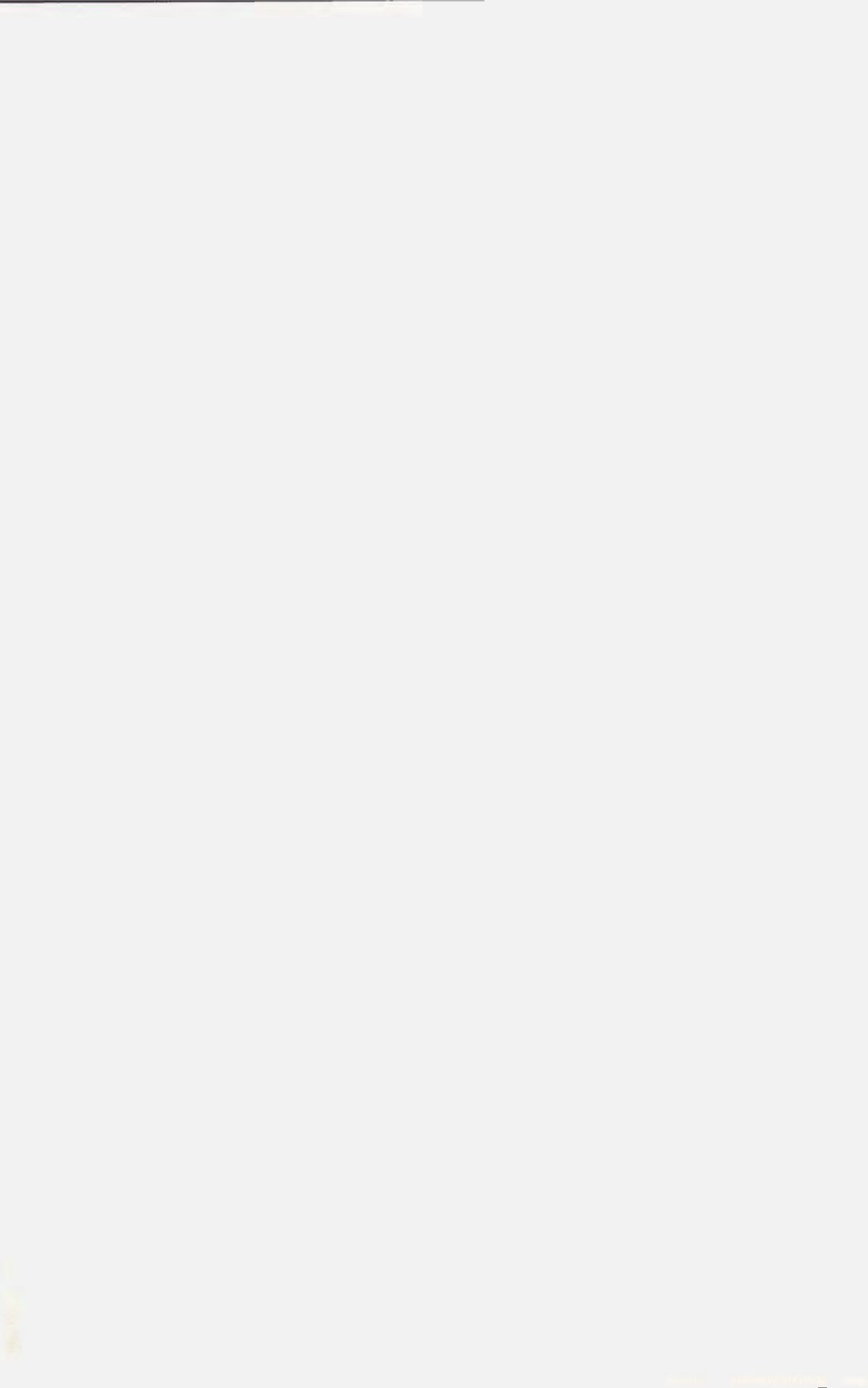
Föreslagen lydelse

14 §

Påföljd får inte åläggas, om den som avses bli föremål för disciplinpåföljd enligt denna lag inte inom två år efter förseelsen har fått underrättelse enligt 29 § eller *anmaning* enligt 21 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän eller motsvarande bestämmelse i fråga om Justitiekanslern.

Påföljd får inte åläggas, om den som avses bli föremål för disciplinpåföljd enligt denna lag inte inom två år efter förseelsen har fått underrättelse enligt 29 § eller *skriftlig underrättelse* enligt 21 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän eller motsvarande bestämmelse i fråga om Justitiekanslern.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



8. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 20 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

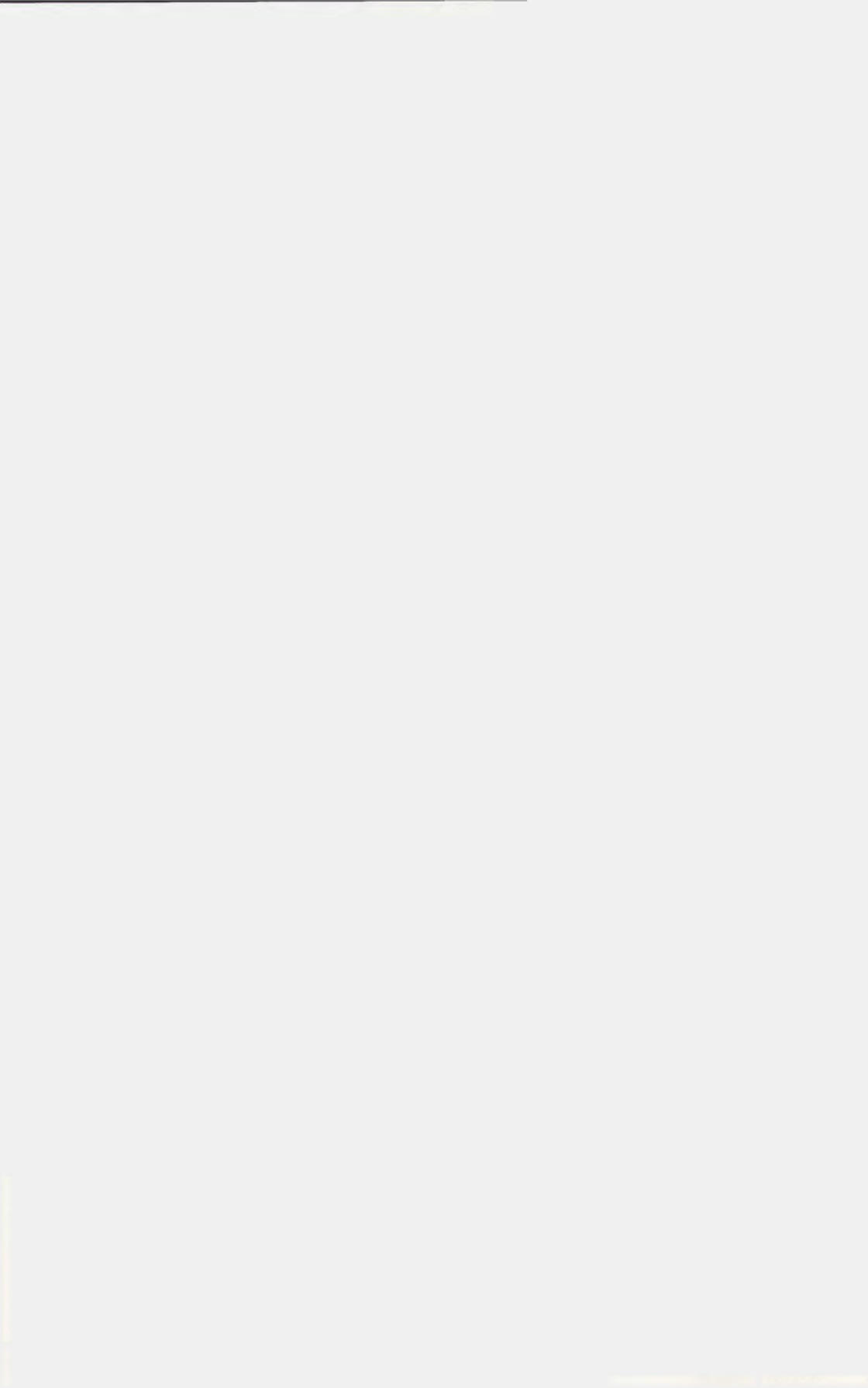
20 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 7, 8, 11 och 13 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning och 15-20 och 22-28 §§ jämställdhetslagen (1991:433) samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppiften röjs.

Sekretess gäller hos domstol i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 26 § lagen (1993:000) om offentlig anställning, 3-10 §§ lagen (1993:000) om fullmaktansättning och 15-20 och 22-28 §§ jämställdhetslagen (1991:433) samt i mål om kollektivavtal för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



9. Förslag till

Lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (RFS 1980:4) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Frågor som avses i 15 kap. 1-3 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning prövas av den myndighet under vilken arbetstagaren lyder, om ej annat följer av 3 §.

Frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1993:000) om offentlig anställning och frågor om anställningens upphörande prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd, om inte något annat följer av 3 §.

3 §

I fråga om den som innehar eller uppehåller tjänst som byråchef, därmed jämställd eller högre tjänst eller annan tjänst som riksdagens förvaltningsstyrelse bestämmer prövas fråga som avses i 15 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning av en särskild nämnd, riksdagens ansvarsnämnd.

Riksdagens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1993:000) om offentlig anställning samt om uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen och om avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd när det gäller arbetstagare som skall anställas genom beslut av Riksdagens förvaltningsstyrelse eller arbetstagare som styrelsen bestämmer.

Nämnden skall bestå av ordförande, vice ordförande och tre

Nämnden består av ordförande, vice ordförande och tre

andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara lagfarna och dessutom erfarna i domarvärv.

andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet som domare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

10. Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1982:80) om anställningsskydd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Avskedande får ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden *mot arbetsgivaren*.

Avskedande får ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden.

Avskedandet får inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än en månad innan underrättelse lämnades enligt 30 §. Har arbetsgivaren underlåtit att underrätta, räknas tiden i stället från tidpunkten för avskedandet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

11. Förslag till Lag om ändring i lagen (1983:1061) med instruktion för Riksdagens förvaltningskontor

Härigenom föreskrivs att 12 och 14 a §§ lagen (1983:1061) med instruktion för Riksdagens förvaltningskontor skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Förvaltningsstyrelsen skall

1. i enlighet med denna instruktion fastställa den närmare inriktningen av förvaltningskontorets verksamhet samt pröva om verksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med den angivna inriktningen,

2. avgöra frågor om slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, om avbrytande av annan förhandling än förhandling i tvist om avtal, om lockout eller annan stridsåtgärd samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagen och dess myndigheter ävensom frågor om avses i 2 § femte stycket,

3. besluta om föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av förvaltningskontoret,

4. fastställa arbetsordning för förvaltningskontoret och avgöra viktigare frågor i övrigt om organisation och arbetsformer,

5. besluta om *inrättande och indragning av permanenta tjänster samt om tillsättning av tjänst som kanslichef, biträdande kammarsekreterare, föredragande i utskottsorganisationen och som enhetschef vid förvaltningskontoret eller därmed likställd eller högre tjänst,*

6. besluta i frågor som avses i 2 § femte stycket,

7. avgöra andra viktigare personalärenden utom frågor som avses i 15 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning,

5. besluta om *anställning av kanslichef, biträdande kammarsekreterare, föredragande i utskottsorganisationen, enhetschef vid förvaltningskontoret och andra arbetstagare som förvaltningsstyrelsen bestämmer,*

7. avgöra andra viktigare personalärenden utom frågor som skall prövas av Riksdagens ansvarsnämnd enligt lagen (RFS 1980:4) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m.

*beträffande arbetstagare hos
riksdagen och dess myndigheter,*

8. besluta i frågor om tillämpning av bestämmelser om ledamöternas ekonomiska villkor och om arvoden för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ samt i frågor om ekonomiska villkor i övrigt för riksdagsledamöterna, allt i den mån frågorna inte är rutinmässiga,

9. besluta om framställningar till riksdagen,

10. besluta i viktigare frågor om lokaler och bostäder,

11. fastställa bokslut och besluta i frågor om revision,

12. besluta i frågor enligt lagen (1983:953) om säkerhetsskydd i riksdagen utom i de fall där beslutanderätten enligt lagen tillkommer förvaltningsdirektören eller säkerhetschefen,

13. avge verksamhetsberättelse,

14. besluta i andra frågor som är av principiell natur eller i övrigt av större betydelse eller som förvaltningsdirektören hänskjuter till styrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

12. Förslag till Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, och närmast före 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

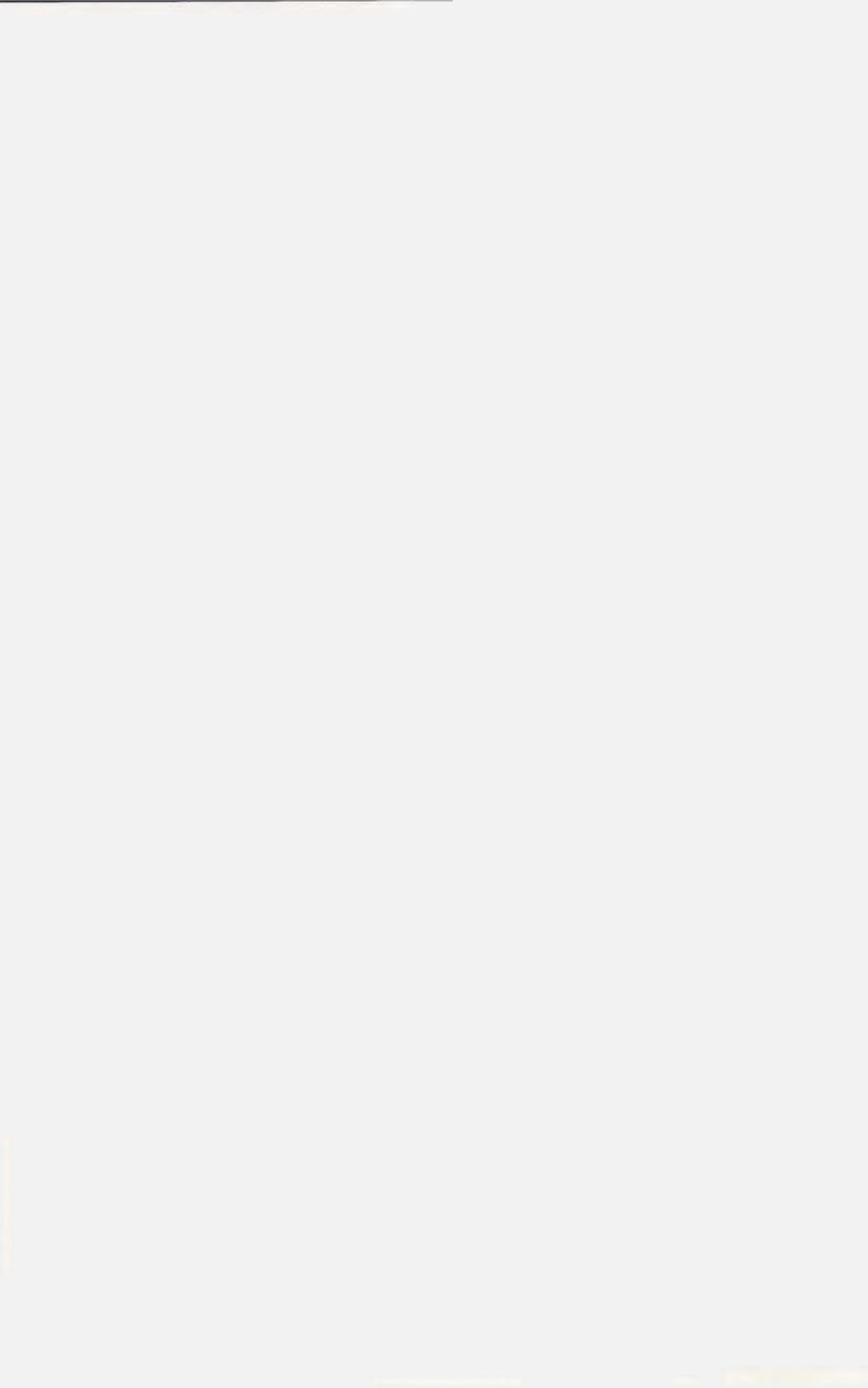
Föreslagen lydelse

Förflyttning av arbetstagare

7 a §

En arbetstagare som är anställd vid Rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet får förflyttas till en annan statlig anställning enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. En arbetstagare som är polis får därvid endast förflyttas till en annan anställning som polis.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



13. Förslag till Lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 6, 7, och 21 §§ lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från *sin tjänst* på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra

Anser ombudsman det vara påkallat att *en* befattningshavare avskedas *eller sägs upp* från *anställningen* eller *avstängs från arbetet* på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

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 eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har *en* myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av bestämmelser i lag eller annan författning om disciplinansvar, *uppsägning* eller avskedande *från anställningen* eller avstängning från *arbetet* 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 eller krigsman samt i fråga om myndighets beslut i ärende om sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller *någon* 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.

21 §

Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig *anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket* nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande *anmaning*. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om *anmaning eller* motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1993:000) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig *underrättelse enligt 11 § nämnda lag* inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda motsvarande *underrättelse*. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

14. Förslag till Lag om ändring i arbetsrättsliga beredskaps- lagen (1987:1262)

Härigenom föreskrivs i fråga om arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) att i lagen införs en ny paragraf, 10 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Kommer riket i krig, får statligt anställda arbetstagare och arbetstagare hos allmänna försäkringskassor som omfattas av lagen (1993:000) om offentlig anställning inte utan tillstånd lämna sin anställning. Så snart kriget har upphört och innan pågående eller nästkommande riksmöte avslutas, skall regeringen föreskriva att bestämmelsen inte längre skall tillämpas.

Om riket är i krigsfara, får regeringen föreskriva att arbetstagare som avses i första stycket inte utan tillstånd får lämna sin anställning. En sådan föreskrift upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen inom en månad efter beslutet om detta eller, om riksmöte inte pågår, efter det att närmast följande riksmöte har börjat samt godkänns av riksdagen inom två månader efter underställningen. Så snart krigsfaran har upphört och innan pågående eller nästkommande riksmöte har avslutats, skall regeringen upphäva en sådan föreskrift.

Särskilda föreskrifter finns i lagar och andra författningar om

vissa andra anställnings- och arbetsvillkor vid krig eller krigsfara eller annars vid sådana utomordentligaförhållandensom är föranledda av krig. Regeringen får därutöver meddela sådana föreskrifter, i den mån det är nödvändigt för statens olika verksamheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

15. Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank

Härigenom föreskrivs att 37 § lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

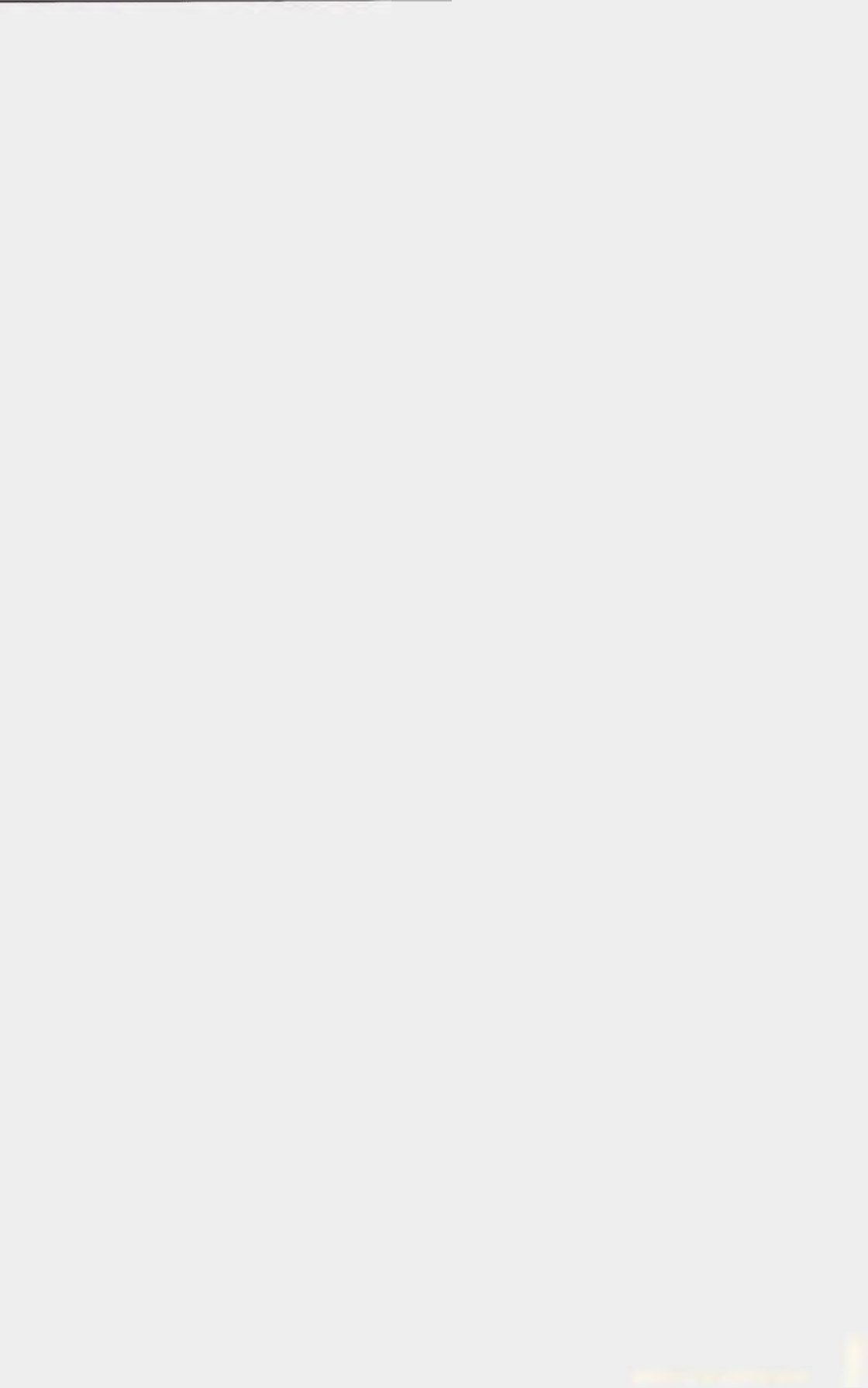
Föreslagen lydelse

37 §

Enligt förutsättningar som anges i 4 kap. 2 § punkterna 2 och 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning får riksbanken i riksbanken i särskilda fall besluta att endast *svensk* medborgare får *inneha eller utöva tjänst* inom riksbanken.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § punkterna 2 och 3 lagen (1993:000) om offentlig anställning får särskilda fall besluta att endast *svenska* medborgare får *ha anställning* inom riksbanken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



16. Förslag till Lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

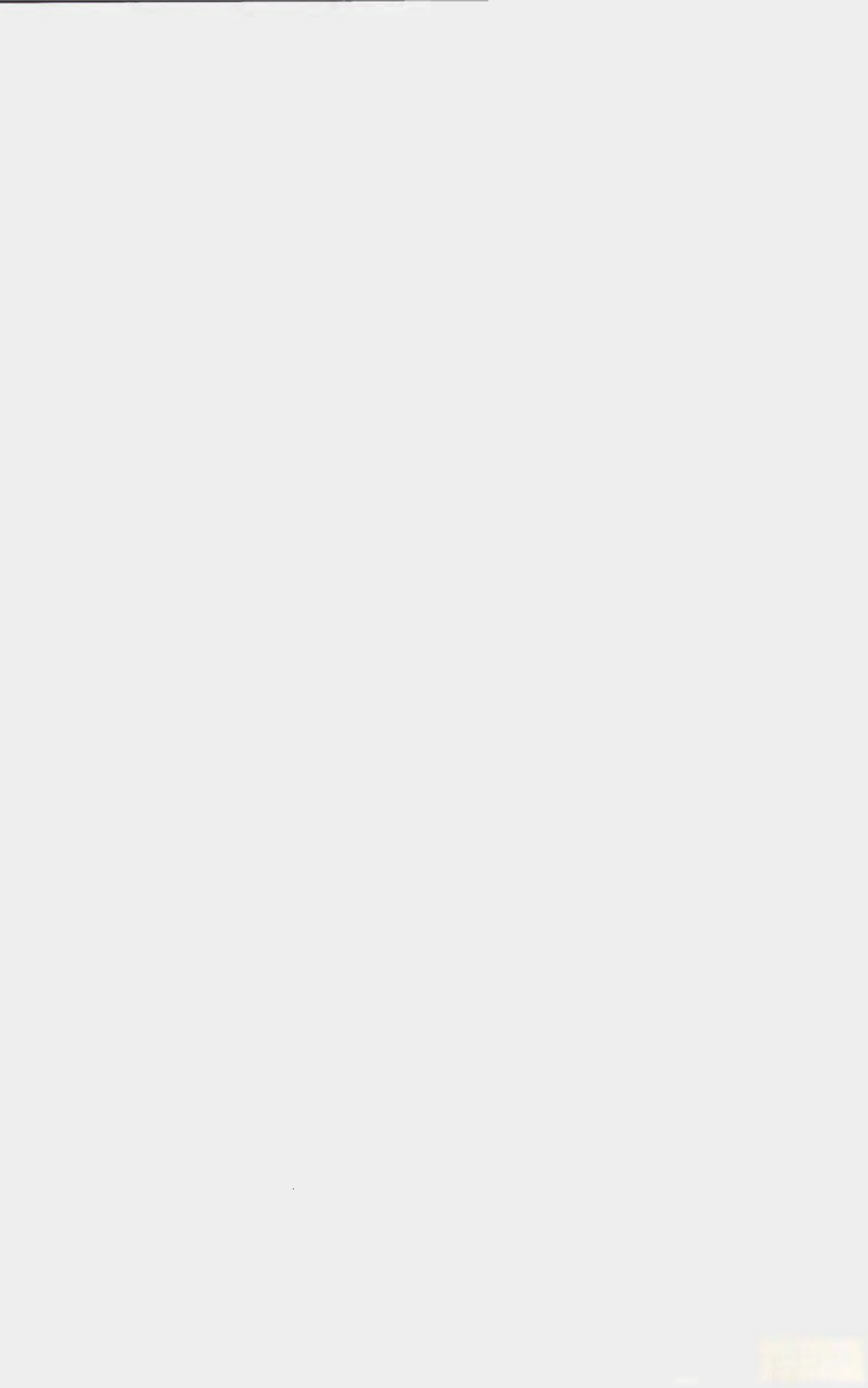
Föreslagen lydelse

7 §

Om smittbäraren har inkomst av anställning från en arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning för tid som avses i 3 § utges smittbärappenning endast till den del denna överstiger inkomsten.

Om smittbäraren har inkomst av anställning från en arbetsgivare som avses i 1 eller 2 § lagen (1993:000) om offentlig anställning för tid som avses i 3 § utges smittbärappenning endast till den del denna överstiger inkomsten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.



17. Förslag till anställningsförrättning

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområdet

1 § Denna förrättning gäller för de arbetstagare hos myndigheterna under regeringen, hos de allmänna försäkringskassorna samt hos kyrkomötet och dess myndigheter som omfattas av lagen (1993:000) om offentlig anställning.

Förrättningen gäller inte den som är anställd i civilförsvarets krigsorganisation, i försvarsmaktens reserver, i väg- och vattenbyggnadskåren eller på reservstat i det militära försvaret.

2 § Om någon annan författning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förrättning gäller den bestämmelsen.

Förfarandet inför anställning

Anställningar som andra myndigheter än regeringen beslutar om

3 § Skyldigheten att informera om en ledig anställning enligt 3 § lagen (1993:000) om offentlig anställning gäller inte om särskilda skäl talar mot att sådan information lämnas.

Anställningar som regeringen beslutar om

4 § Inför varje sådan anställning som regeringen beslutar om efter anmälan eller förslag av en myndighet skall myndigheten på lämpligt sätt informera om att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Sedan tiden har gått ut skall myndigheten överlämna handlingarna till regeringen tillsammans med sin anmälan eller sitt förslag.

Någon information behöver dock inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det.

Information om anställningsbeslut

5 § Information om ett anställningsbeslut lämnas på myndighetens anslagstavla.

Första stycket gäller inte

- en anställning som beräknas vara högst sex månader,
- en anställning av någon som redan arbetar som aspirant hos myndigheten. Första stycket gäller inte heller myndighetens beslut i överklagade anställningsärenden.

6 § En information enligt 5 § första stycket skall innehålla uppgifter om

1. vilken dag den sattes upp på anslagstavlan hos myndigheten,
2. vad som gäller i fråga om överklagande,
3. de avvikande meningar som har antecknats i protokollet eller i någon annan handling.

Bedömningsgrunder vid anställning

Skicklighet och förtjänst

7 § Av 4 § lagen (1993:000) om offentlig anställning följer att en arbetstagare skall anställas på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Hänsyn skall tas också till den förtjänst som har förvärvats genom tidigare arbete i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. Utöver skickligheten och förtjänsten skall anställningsmyndigheten beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål.

8 § Vid tillämpningen av 7 § andra stycket räknas anställningstid vid ledighet från en anställning till godo som förtjänst i den mån tiden vid varje särskilt tillfälle uppgår till högst tre månader. Tid för

- föräldraledighet,
- ledighet för semester,
- sjukdom,
- fackligt uppdrag enligt 6 § lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen räknas dock alltid till godo.

Deltidsarbete som omfattar minst 40 procent av heltidsarbete räknas som heltidsarbete, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Fullgjord forskarutbildning räknas till godo som förtjänst med högst fyra år, i den mån utbildningen inte räknas som arbete i anställning eller som egen verksamhet.

9 § Visar det sig i ett anställningsärende att en sökande har dömts för brott, skall anställningsmyndigheten bortse från detta, om inte brottet är sådant att det bedöms göra sökanden olämplig för arbetsuppgifterna.

Läkarintyg i samband med nyanställning

10 § Om arbetsuppgifterna är sådana att särskilda krav måste ställas på den anställdes hälsotillstånd i något visst hänseende, får myndigheten meddela föreskrifter om att den som skall anställas för arbetsuppgifterna skall lämna ett läkarintyg.

Sådana föreskrifter meddelas efter samråd med Socialstyrelsen eller, inom försvarsmakten, med Försvarets sjukvårdsstyrelse.

Bisysslor

11 § En myndighet skall informera arbetstagarna om vilka bisysslor eller slag av bisyssla som enligt myndigheten inte är förenliga med 7 § lagen (1993:000) om offentlig anställning.

Myndigheten skall vidare på begäran av en arbetstagare lämna skriftligt besked om viss bisyssla enligt myndigheten är förenlig med den nämnda bestämmelsen. Sådant besked om bisyssla lämnas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. Beträffande anställningar som regeringen beslutar om, lämnas besked av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Disciplinansvar och åtalsanmälan

12 § När en arbetstagare har ålagts löneavdrag enligt 9 § lagen (1993:000) om offentlig anställning, bestäms avdraget per dag till 20 procent av daglönen.

En daglön utgör en trettiondedel av månadslönen.

Avdragsbeloppet jämkas till närmast lägre hela kronor.

13 § Sådana frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt 8 - 18 §§ lagen (1993:00) om offentlig anställning som inte skall prövas av Statens ansvarsnämnd prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Neutralitet och skyddsarbete vid arbetskonflikt

14 § En arbetstagare är inte skyldig att utföra arbete som är föremål för lockout eller för tillåten strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd eller för lovlig blockad. Den som står utanför en arbetskonflikt skall dock fullgöra sina vanliga arbetsuppgifter.

En arbetstagare är också skyldig att utföra skyddsarbete vid en arbetskonflikt. Till sådant arbete hänförs arbete som behövs för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom. Som skyddsarbete räknas också arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskilda föreskrifter i lag.

Beslutande myndighet i frågor om anställningens upphörande m.m.

15 § Frågor om anställningens upphörande, som inte skall prövas av regeringen eller Statens ansvarsnämnd, prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Om arbetstagaren är chef för en förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen, prövas dessa frågor av regeringen.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder under en annan myndighet, prövas dessa frågor av den myndigheten.

16 § Frågor om försättande i disponibilitet prövas av regeringen.

Anmälan till Statens ansvarsnämnd

17 § Uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan, uppsägning av personliga skäl eller avskedande när det gäller arbetstagare som omfattas av 28 § lagen (1993:000) om offentlig anställning, skall detta utan dröjsmål anmälas till Statens ansvarsnämnd.

En sådan anmälan görs av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. Anmälan görs dock av regeringen, om arbetstagaren är chef för en förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen. Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder under en annan myndighet, görs anmälan av den myndigheten.

Första och andra styckena gäller inte om arbetstagaren är chef för en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, Bostadsdomstolen, en arrendenämnd, en hyresnämnd, Försäkringsöverdomstolen, Marknadsdomstolen, Patentbesvärsrätten eller Arbetsdomstolen.

Omröstning

18 § Om flera deltar i ett avgörande om disciplinansvar, åtalsanmälan eller om anställnings upphörande skall, utom när frågan prövas av regeringen, bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med enbart lagfarna domare tillämpas.

Överklagande

19 § En myndighets bisysslebesked enligt 11 § andra stycket får överklagas hos regeringen.

En myndighets förslag enligt 4 § om att anställa någon får inte överklagas. Detsamma gäller en myndighets beslut om att avbryta ett anställningsförfarande.

20 § Ett överklagande av en myndighets beslut i frågor som i kollektivavtal har lämnats till arbetsgivarens avgörande skall i sista instans prövas av Statens arbetsgivarverk. Att överklagandet i en del fall först skall ske hos en annan myndighet framgår av särskilda föreskrifter.

21 § När information skall ges enligt 5 § om ett anställningsbeslut, räknas tiden för överklagande av beslutet från den dag då informationen lämnades på myndighetens anslagstavla.

Om anställningsbeslutet enligt särskilda föreskrifter skall tillkännages i någon publikation, räknas tiden istället från den dag då denna gavs ut.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993.
 2. En arbetstagare som har en militär anställning och som är anställd inom försvarsmakten med förordnande tills vidare får bara förflyttas från en anställning med beteckningen r till en fullmaktsanställning eller till en anställning med beteckningen p eller r.

Frågor om sådan förflyttning prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. Frågor om förflyttning till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

18. Förslag till Förordning om fullmaktsanställning

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområdet

1 § Denna förordning gäller för arbetstagare som omfattas av lagen (1993:000) om fullmaktsanställning.

2 § Om någon annan författning innehåller en bestämmelse som avviker från denna förordning, gäller den bestämmelsen.

Avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom

Beslutande myndighet

3 § Frågor om sådant skiljande från anställningen på grund av ålder eller sjukdom enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning som inte skall prövas av Högsta domstolen prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen, prövas dessa frågor av regeringen.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder under en annan myndighet, prövas dessa frågor av den myndigheten.

Andra författningar

4 § Om en fråga om skiljande från anställningen på grund av sjukdom enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning uppkommer, skall 25-29 §§ förordningen (1984:1039) om handläggningen av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner tillämpas.

Avskedande

5 § Frågor om avskedande enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning, som inte skall prövas av Högsta domstolen eller Statens ansvarsnämnd, prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen, prövas dessa frågor av regeringen.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder under en annan myndighet, prövas dessa frågor av den myndigheten.

Förflyttning

6 § Frågor om förflyttning enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning, som inte skall prövas av Högsta domstolen, prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Fråga om förflyttning till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Avstängning och läkarundersökning

Beslutande myndighet

7 § Frågor om avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning, som inte skall prövas av Högsta domstolen eller Statens ansvarsnämnd, prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet, som lyder direkt under regeringen, prövas dessa frågor av regeringen.

Om arbetstagaren är chef för en myndighet, som lyder under en annan myndighet, prövas dessa frågor av den högre myndigheten.

Handläggningen

8 § Innan myndigheten beslutar om läkarundersökning enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning, skall myndigheten begära yttrande från läkare i frågan om arbetstagaren bör undersökas av en läkare.

Sedan yttrandet har inkommit, skall myndigheten begära yttrande i frågan från Socialstyrelsen, om det inte är uppenbart onödigt.

9 § Läkarundersökningen utförs av den läkare som Socialstyrelsen utser.

10 § Om intyget över läkarundersökningen visar att arbetstagaren lider av sjukdom eller något jämförligt förhållande, får myndigheten bestämma att arbetstagaren efter en viss tid skall lämna ett nytt intyg om sitt hälsotillstånd. Detta intyg skall vara utfärdat av samma läkare eller av en annan läkare som har utsetts av Socialstyrelsen.

11 § Intyget över läkarundersökningen skall skrivas enligt formulär som fastställs av Socialstyrelsen.

12 § Om arbetstagaren hänvisar till ett intyg som har utfärdats av en annan läkare, skall myndigheten inhämta utlåtande från Socialstyrelsen.

Anmälan till Statens ansvarsnämnd

13 § Uppkommer en fråga om avskedande, läkarundersökning eller avstängning enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning när det gäller en arbetstagare som omfattas av 16 § lagen (1993:000) om fullmaktsanställning, skall detta utan dröjsmål anmälas till Statens ansvarsnämnd.

En sådan anmälan görs av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. Anmälan görs dock av regeringen, om arbetstagaren är chef för en förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen. Om arbetstagaren är chef för en myndighet som lyder under en annan myndighet, görs anmälan av den högre myndigheten.

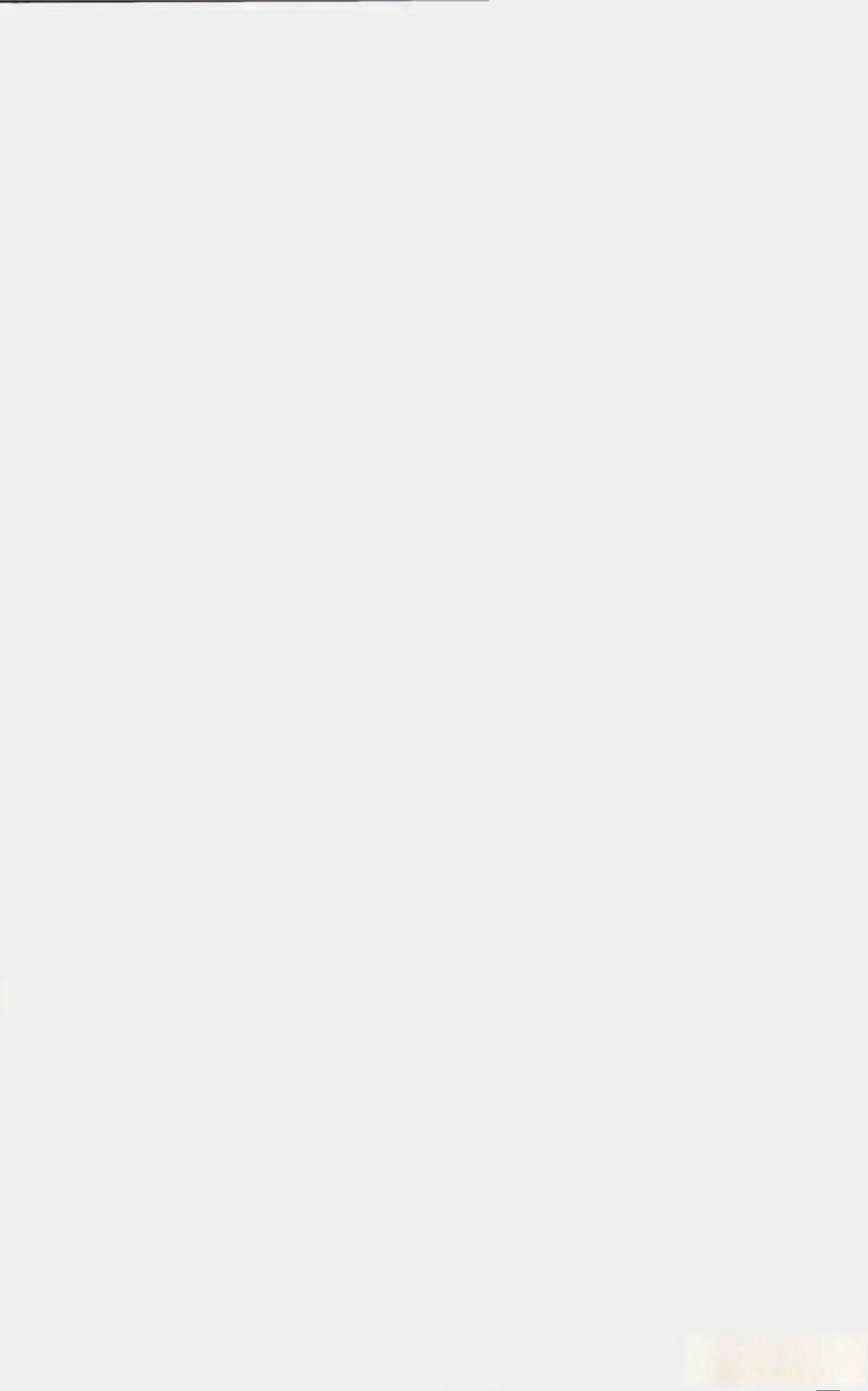
Denna paragraf gäller inte om arbetstagaren är chef för en allmän domstol, en allmän förvaltningsdomstol, Bostadsdomstolen, en arrendenämnd, en hyresnämnd, Försäkringsöverdomstolen, Marknadsdomstolen, Patentbesvärsrätten eller Arbetsdomstolen.

Omröstning

14 § Om flera deltar i ett avgörande om anställningens upphörande, avstängning eller läkarundersökning enligt lagen (1993:000) om fullmaktsanställning eller denna förordning, skall bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken om omröstning i domstol med enbart lagfarna domare tillämpas. Detta gäller dock inte när frågan prövas av regeringen.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993.

2. En arbetstagare som enligt äldre bestämmelser är tjänstledig från en fullmaktsanställning för att ha en annan anställning, får utan särskild prövning fortsätta att vara tjänstledig för detta ändamål så länge den senare anställningen varar.



19. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1975: 1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

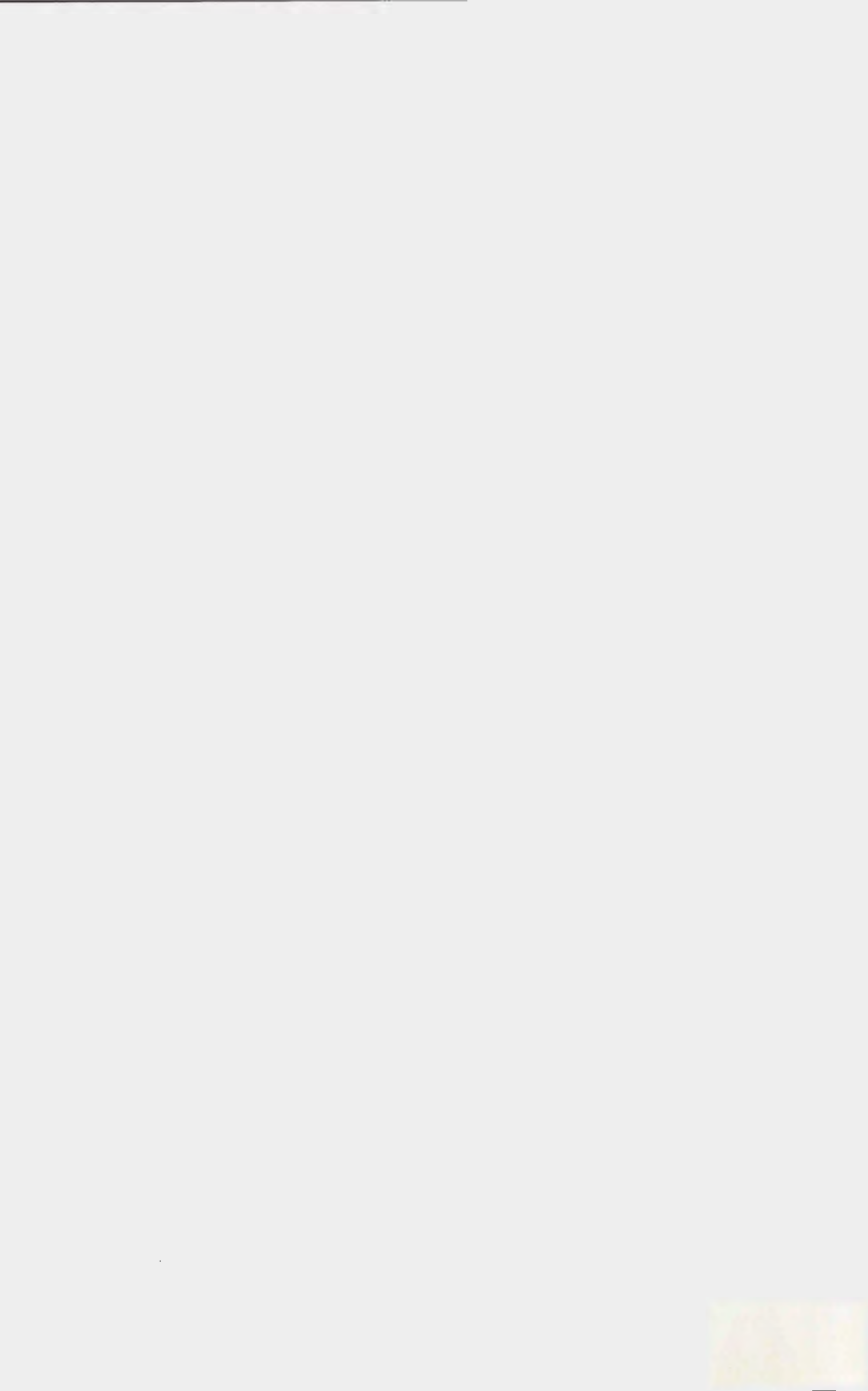
Föreslagen lydelse

5 §

Kan det misstänkas att en befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig *anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket* nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får Justitiekanslern utfärda motsvarande *anmaning*. Detsamma gäller för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om *anmaning eller* motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Kan det misstänkas att en befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1993:0000) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig *underrättelse enligt 11 §* nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får Justitiekanslern utfärda motsvarande *underrättelse*. Detsamma gäller för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993.



20. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1976:940) om anställning hos allmän försäkringskassa

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1976:940) om anställning hos allmän försäkringskassa att i förordningen införs en ny paragraf, 12 §, med följande lydelse.

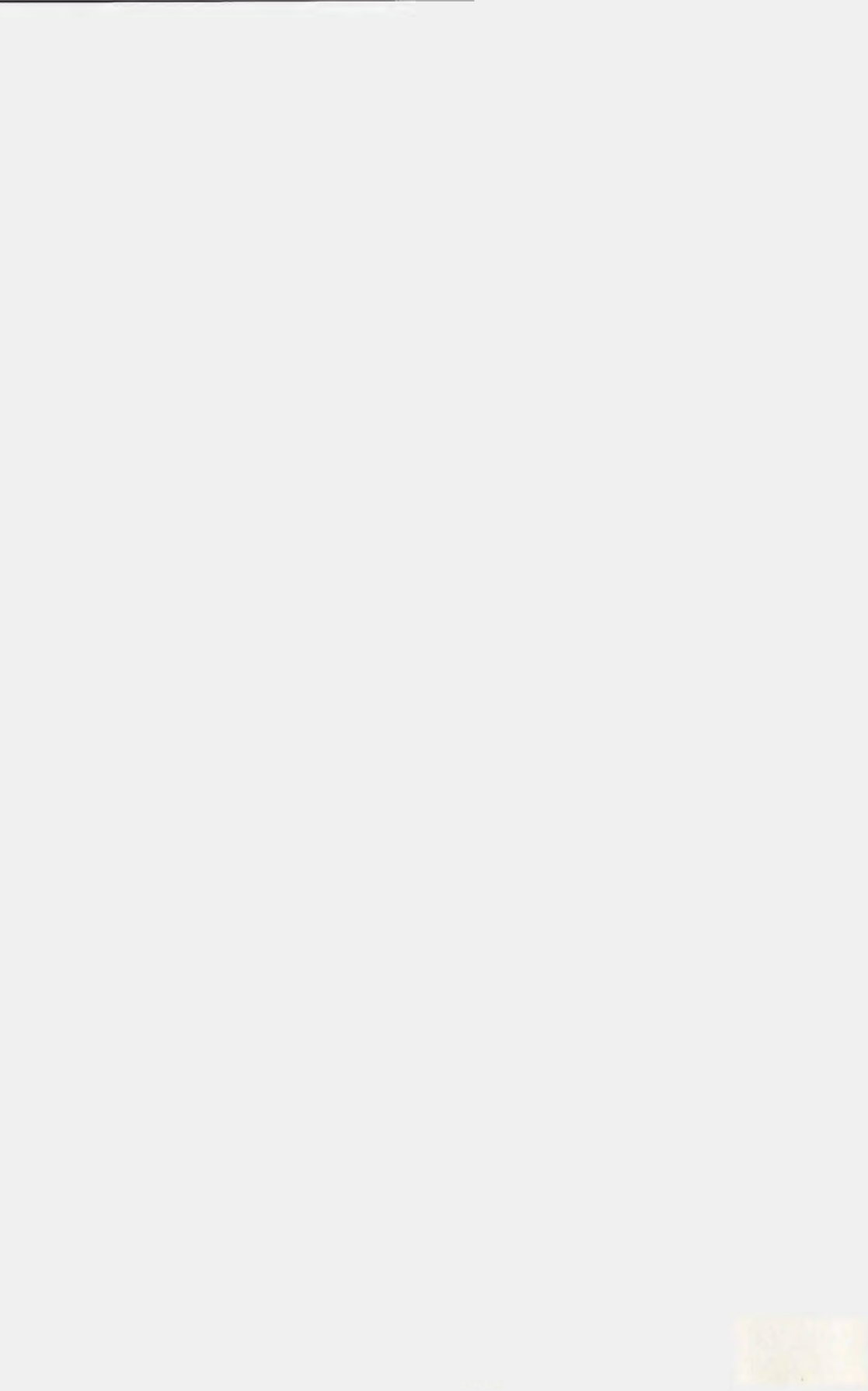
Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

I en sådan tvist med anledning av ett beslut av en statlig myndighet, som skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, skall staten anses som arbetsgivare även när tvisten avser en anställning hos en allmän försäkringskassa.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1993.



1 Inledning

1.1 Våra direktiv i sammandrag

I det följande ges en sammanfattning av våra utredningsdirektiv (dir. 1989:50) En översyn av lagstiftningen om offentlig anställning.

Huvudsyftet med vårt uppdrag

I direktiven anges tre huvudsyften med uppdraget.

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

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

För det tredje skall lagstiftningen göras enklare att förstå, överblicka och tillämpa för dem som i olika egenskaper sysslar med frågor om offentliga anställningar.

Inriktningen på uppdraget

Mot bakgrund av de nämnda huvudsyftena med uppdraget har vi enligt direktiven haft till uppgift att pröva hur en grundläggande rättslig reglering av offentlig anställning samtidigt kan

- dels tillgodose kraven på decentralisering, verksamhetsanpassning och anpassning till den reglering som gäller för arbetsmarknaden i stort,
- dels slå vakt om de medborgerliga kraven på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt.

Enligt direktiven är det meningen att översynen bör leda till förslag som skapar bättre förutsättningar att genom personalpolitiska åtgärder förnya den offentliga sektorn. Översynen bör vidare leda till en reglering som är så utformad, att den svarar mot skilda verksamheters olika krav eller konkurrenssituation. I samband med detta bör bl.a affärsverkens situation beaktas. Vidare bör instituten tjänst och vikariat så långt möjligt avskaffas.

Det bör också övervägas vilka förändringar i den offentlighetsrättsliga regleringen som kan bli aktuella till följd av ett särskilt kollektivavtal om löne- och anställningsvillkoren för arbetstagare vid de statliga affärsverken.

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

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

Enligt direktiven bör det stå utredningen fritt att utöver vad som direkt anges i dessa ta upp de förslag till ändringar i LOA som utredningen anser lämpliga och påkallade.

I en bilaga till direktiven tas upp fem speciella frågor där ändringar i LOA bör övervägas särskilt av utredningen, nämligen

1. förhållandet till brottsbalken m.m.,
2. uppsägning av arbetstagare i verksledande ställning m.m.,
3. partiell tjänstebefrielse m.m.,
4. fullmakter,
5. periodiska hälsoundersökningar (som enligt direktiven bör behandlas med förtur).

Utredningen bör enligt direktiven slutligen också överväga vilka ändringar som behöver göras i LOA:s övergångsbestämmelser och vidare i en del regeringsförfattningar, främst AF som bör ses över på ett mer systematiskt sätt än hittills kunnat ske. Till detta kommer på vanligt sätt de följdändringar i andra lagar och regeringsförfattningar som kan bli aktuella.

1.2 Uppläggningsen av vårt arbete

Det är viktigt att understryka att vi haft delvis andra utgångspunkter för vår behandling av författningsregleringen om offentlig anställning än flertalet tidigare utredningar på området. Vårt uppdrag kan sägas ha varit mer övergripande och inriktat på att åstadkomma en helhetssyn i det arbetsrättsliga regelsystemet, där de allmänna önskemålen om en anpassning till arbetsmarknaden i stort och färre special- och detaljregler har fått en framträdande plats vid bedömningen. Det har alltså inte varit meningen och inte heller praktiskt möjligt för oss att inom den tid som vi haft till förfogande behandla varje förekommande delfråga lika ingående och detaljerat som tidigare sakutredningar på området, vilkas uppdrag oftast har varit begränsade till någon speciell fråga. Våra förslag bygger sålunda i ganska stor omfattning på mer allmänt hållna och övergripande motiveringar. De lösningar som föreslås för olika delfrågor kan i flera fall närmast betraktas som konsekvensändringar till följd av vår allmänna syn

på hur författningsregleringen av offentlig anställning bör utformas i framtiden.

Enligt utredningens direktiv skall en översyn ske av lagstiftningen om offentlig anställning. Vårt uppdrag får dock anses begränsat till att i huvudsak bara avse de anställningar som finns inom den statliga delen av den offentliga sektorn. Den centrala författningsregleringen finns i RF och LOA. Föreskrifter i anslutning till LOA har meddelats av regeringen i främst AF. Därutöver finns ytterligare ett stort antal författningar av mer eller mindre allmängiltig betydelse om arbets- och anställningsvillkoren i statliga anställningar. Det bör härvid betonas att vi ansett det ändamålsenligast att inrikta vår översyn av lagstiftningen i första hand på det centrala regelverket i LOA samt på de ändringar som aktualiseras i AF främst som en direkt följd av våra lagförslag. Beträffande övriga författningar inom det personalpolitiska området pågår ett arbete med dem också inom den s.k ALP-gruppen hos finansdepartementet. När ställning har tagits till våra författningsförslag får man särskilt se över de följdändringar som kan bli aktuella i den övriga förordningsfloran.

Under utredningsuppdragets genomförande har vi samrått med representanter för berörda myndigheter (inklusive affärsverken), utredningar och andra organ. Vi har också informerat de berörda fackliga huvudorganisationerna och gett dem tillfälle att föra fram synpunkter.

Vi har vidare informerat och inhämtat synpunkter från regeringskanslierna i Danmark, Finland och Norge. Vi har också genom sekretariatet haft olika kontakter med representanter från Europaparlamentets generalsekretariat och EG-domstolens sekretariat för att belysa olika EG-aspekter på vårt uppdrag.

Efter remiss har vi avgett yttrande till Civildepartementet över rapporten (Ds 1991:2) Förenklad ställföreträdarlag och till Kommunikationsdepartementet över 1990 års sjömanslagsutrednings betänkande (SOU 1991:103) En ny sjömanslagstiftning).

Vi har under mars 1991 överlämnat delbetänkandet (SOU 1991:29) Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar.

2 Den statliga arbetsmarknaden

2.1 Några uppgifter om personalstrukturen

Under 1970- och 1980-talen ökade sysselsättningen i den *offentliga sektorn* från en miljon till drygt en och en halv miljon. Den stora ökningen berodde främst på att sysselsättningen i *kommunerna* ökade med nästan 300.000 personer - en ökning med mer än 70 % - och att sysselsättningen i *landstingen* mer än fördubblades och ökade med drygt 200 000.

Under 1970-talet ökade antalet *statsanställda* med 17 %. Sedan år 1982 har antalet statligt anställda stadigt minskat, och under 1980-talet har antalet statsanställda minskat med 7 %. Vid jämförelser mellan de statliga och kommunala områdena bör hänsyn tas till att andelen deltidsarbetande är större hos kommuner och landsting än hos staten.

Under 1970-talet skedde stora strukturförändringar inom staten. Från Stockholm omlokaliserades 10 000 statsanställda och neddragningar gjordes bl. a. inom försvaret.

Personalminskningarna under 1980-talet skedde över hela det statliga området med undantag av högskoleområdet, där ett antal nya regionala högskolor inrättades. Minskningarna berodde dels på att vissa statliga verksamheter fördes över till kommunal eller privat regi, dels på verkliga neddragningar. Stora omställningar har ägt rum på grund av bl.a. omorganisationer. Exempelvis har sysselsättningen hos länsstyrelserna halverats till följd av ändringar inom skatteväsendet, och sysselsättningen inom Socialdepartementets område har minskat kraftigt på grund av förändringar på omsorgsområdet. Personalminskningarna, som följde på 1980-talets neddragningar av anslagen till de statliga myndigheterna, var mindre än vad som motsvarar minskningarna av anslagen.

År 1991 var antalet statligt sysselsatta 387 000. Inom den *civila statsförvaltningen* var 150 000 sysselsatta och inom högskoleområdet 46 000. Antalet sysselsatta inom *försvaret* var 47 000. Inom *affärsverkssektorn* var 144 000 sysselsatta.

Andelen män i statliga anställningar var 58 % år 1991. Den andelen har stadigt sjunkit under 1970- och 1980-talen; år 1970 var den 65 %. År 1991 arbetade 11 % av de statsanställda männen och 35 % av de statsanställda kvinnorna deltid.

Av dem som är statligt anställda är påfallande många *mellan 40 och 50 år gamla*. De omorganisationer, nedläggningar och neddragningar av statliga verksamheter som nu pågår, torde fortsätta under 1990-talet. En

neddragning av personalstyrkan hos en myndighet leder typiskt sett till att äldre arbetstagare lämnar anställningen med någon form av pension eller avgångsvederlag. Den leder vidare till att även yngre arbetstagare lämnar anställningen, eftersom de har en större rörlighet och attraktionskraft på arbetsmarknaden och är de som på grund av turordningsreglerna först blir uppsagda vid arbetsbrist. En neddragning leder också till att utrymmet för att nyrekrytera yngre arbetskraft blir mindre. Mycket talar därför för att överrepresentationen av s. k. fyrtiotalister kommer att bli ännu mer markerad med den nu pågående utvecklingen. Man kan förutse en stor personalomsättning om tio - tjugo år, då en stor andel statsanställda under loppet av några år kommer att avgå med pension.

Andra troliga *utvecklingslinjer* är att andelen kvinnliga arbetstagare hos staten fortsätter att öka. Mycket talar också för att antalet anställda inom försvaret minskar. Inte minst kommer antalet statsanställda att minska radikalt, när affärsverken privatiseras.

2.2 En historisk tillbakablick

"Efter riket är vidt, ärenden flere och vichtigare, än att konungen förmå ensammet dem utreda, ty tarfv han råd, embetsmän och höfdingar, som honom bistå, hvilke han vällier och tager efter Sveriges lag, riksens tarf och godtyckio sino." ---1634 års regeringsform, punkt 4.

Oavsättligheten

Med den svenska centralstyrelsens framväxt under 1500- och 1600-talen följde också en reglering av anställningsvillkoren för ämbetsmännen. Dessa hade tidigare snarast varit kungens egna än statens tjänstemän.

En tidig reglering av statstjänstemännens rättsliga ställning återfanns i den konungaförsäkran som Gustaf II Adolf fick avge inför sitt trontillträde år 1611 och som var formulerad av Axel Oxenstierna. Kungen fick lova att ge adeln företrädesrätt till tjänster och ensamrätt till höga tjänster samt att "icke heller någon ifrån sådane embeter degradere eller afsättie med mindre än han för rätte ifrån sitt embet lagligen dömbd blifver".

Den år 1611 formulerade regeln att tjänstemän inte mot sin vilja kunde skiljas från tjänsten annat än genom domstols dom bildar grundvalen för *oavsättligheten*, ett institut som har visat sig mycket livskraftigt. Men det skulle dröja innan oavsättligheten skrevs in i grundlagen.

Under 1600- och 1700-talen framgick tjänstemännens rättsliga ställning främst av konungaförsäkningar och stadganden om ämbetsbrott. Regler om bl.a. tjänstetillsättning återfanns t.ex. i regeringsformerna. Under perioder av stark konungamakt fick ämbetsmännens rätt till tjänsten ge vika, medan oavsättlighet var huvudregel när konungamakten var svag. Genomgående var det adeln som med kraft och konsekvens företrädde tjänstemännens - dvs. sina egna - intressen.

En tendens som växte sig starkare under 1600- och 1700-talen var att tjänstemännen ansågs inneha tjänsten med något som liknade äganderätt.

Det synsättet ledde bl.a. till det s. k. ackordssystemet, vilket innebar att en tjänsteman sålde sin tjänst till efterträdaren. Ackordssystemet, som var särskilt utbrett inom försvaret, försvann inte helt förrän under senare delen av 1800-talet.

I 1720 års och 1772 års regeringsformer stadgades i § 2 att kungen inte utan laga dom fick någon "förderfva till liv och ära, lem och välfärd". Riksdagen beslutade den 19 juni 1786 med kungens samtycke att välfärd skulle inbegripa även innehav av tjänster och ämbeten, så att ingen skulle kunna avsättas från tjänsten utan behörig domstols rannsakan och dom. Därmed hade oavsättligheten fått lagskydd, ett skydd som försvann när ordet välfärd år 1789 i förenings- och säkerhetsaktens § 2 byttes ut mot ordet gods.

Med 1809 års regeringsform gavs oavsättligheten till sist grundlags-skydd. I § 36, vilken jämte § 35 var i kraft till år 1966, stadgades följande:

"De som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda, kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas."

De statliga tjänstemännen i aktiv tjänst kunde grovt indelas i två grupper - ordinarie och icke ordinarie. Ordinarie tjänstemän fick till skillnad från icke ordinarie ett särskilt bevis för sin anställning, *fullmakten*. Enbart ordinarie tjänstemän omfattades av grundlagsbudet. De tjänstemän som i § 35 särskilt undantogs från oavsättligheten var de s. k. förtroendeämbetsmännen (se nedan).

Vid sidan av fullmakten växte en annan ordinarie anställningsform fram, nämligen *konstitutorialet*. Denna innebar att den ordinarie tjänstemannen kunde skiljas från anställningen även på administrativ väg. Under 1900-talet utvecklades dessutom en praxis som innebar att ordinarie tjänstemän anställdes med *förordnande tills vidare eller på viss tid*. De ordinarie tjänstemän som inte var anställda med fullmakt omfattades inte av oavsättligheten enligt § 36 i 1809 års RF.

Syftet med den oavsättlighet som följde av § 36 var ursprungligen privaträttsligt - tjänstemännen skulle inneha tjänsten med äganderätt. Under inflytande av tysk rätt kom dock senare statsrättsliga argument i förgrunden. Bestämmelsen i § 36 skulle konstitutionellt begränsa konungamakten och garantera en oväldig och orädd tjänstemannakår som stod fri i förhållande till konungen eller - senare - partipolitiken. Statsvetaren von Hartmansdorff formulerade det så att man utan oavsättlighet kunde befara en "trälaktighet i civilen".

Under 1800-talet började man införa system som innebar att grundlagen kringgicks på olika sätt. Bl.a. intogs regelmässigt i avlönings- och pensionsreglementen och anställningsdokument förbehåll och regler om avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom eller förflyttnings-skyldighet för fullmaktshavare och - i vissa fall - andra ordinarie.

Systemen kan ses mot bakgrund av att oavsättligheten ansågs medföra en rätt till lönen men inte en rätt till arbetsuppgifterna.

Det får anses tveksamt om detta var förenligt med § 36 i 1809 års regeringsform. Stark kritik riktades också mot dessa system, främst från statsvetenskapligt och rättsvetenskapligt håll. Systemen med förbehåll om avgångsskyldighet godkändes dock av domstolarna.

De regler om avgångsskyldighet som intagits i olika avlönings- och pensionsreglementen sammanfördes år 1966 i statstjänstemannalagen (StjL) till regler om entledigande av tjänstemän. Samtidigt genomfördes den partiella grundlagsreform med vilken nuvarande 11 kap. 10 § RF infördes. Sedan år 1971, då statligt anställda arbetare genom förordningen (1982: 113) om tjänstemannaanställning för arbetstagare i statligt reglerade anställningar gjordes till tjänstemän, omfattas i princip samtliga statligt anställda av reglerna om avgångsskyldighet. De överfördes utan ändring i sak till LOA (jfr avsnitt 6.3.3).

Oavsättligheten innebar att ordinarie tjänstemän kunde skiljas från anställningen enbart genom domstols dom. Med ämbetsansvarsreformen år 1975 infördes dagens regler. Beslut om t.ex. avskedande skall i princip meddelas av arbetsgivarmyndigheten. För att saken skall prövas av en domstol krävs i princip att arbetstagaren väcker talan om ändring av myndighetens beslut.

Förtroendeämbetsmännen

Parallellt med oavsättligheten växte en annan princip fram under 1700-talet, nämligen den att vissa s. k. förtroendeämbetsmän undantogs från oavsättligheten. Dessa var enligt Adolf Fredriks konungaförsäkran år 1751 "våra utrikes ministrar", dvs. personalen inom utrikesväsendet, men med tiden blev även statsrådets ledamöter, landshövdingar, verkschefer, höga militärer och andra höga tjänstemän förtroendeämbetsmän.

Regeln om förtroendeämbetsmän intogs i § 35 i 1809 års regeringsform. Där gavs inga förutsättningar för när en förtroendeämbetsman måste avgå. Skälen för en sådan avgångsskyldighet skulle dock anges i protokollet över Kungl. Maj:ts beslut.

Kretsen av förtroendeämbetsmän ändrades inte nämnvärt under 1800- och 1900-talen, och hela systemet med avgångsskyldighet på grund av bristande förtroende avskaffades år 1966. En regel om saklig grund för uppsägning av verkschefer har således i princip funnits endast under en kort period av vår historia.

Lön

"Oppå hvart och ett embete i riket skall förordnas skäligt underhåld, efter som embetsens heder och tarf kräfver och riksens stat bäst tåla kan---" 1634 års regeringsform, punkt 48.

Lönen kunde förr utgå i form av pålagor som ämbetsmannen själv fick driva in, t.ex. andelar av handlarnas inkomst på en marknad, sportlers eller övriga s. k. tjänstgöringspengar, men lönen fick alltmer formen av

kontanta medel. Ofta uteblev även kontanta löner när statens ekonomi var dålig. Under senare delen av 1800-talet beräknades 1/3 av statstjänstemännens inkomster utgöras av tjänstgöringspengar, och så sent som budgetåret 1943/44 fanns ett anslag för tingsgästningspenning upptaget i riksstaten.

Med förvaltningens framväxt följde ett komplicerat tjänstesystem. Flertalet tjänster var oavlönade; de tjänster som berättigade till lön innehades i avsevärd utsträckning av personer som utförde litet eller inget arbete. Arbetet utfördes i stället av de icke-ordinarie, och deras löneförhållanden var praktiskt taget oreglerade. Det var brukligt att alla som var formellt kompetenta och ville fick en icke-ordinarie tjänst utan lön men med s. k. gratifikation till jul och midsommar. Arbete utfördes i den mån något fanns att göra. Den som vikarierade på en ordinarie tjänst fick lön, men väntetiderna för att få ett vikariat var långa och för en ordinarie tjänst oftast mångåriga. Med ett sådant system är det inte förvånande att de icke-ordinarie tjänstgjorde i flera verk samtidigt. En aspirant kunde lämna hatten på ett verk, rocken på ett annat och utföra arbete på ett tredje för att visa sitt intresse för arbetsgivarna.

Flera kommittéer försökte åstadkomma en reform av avlöningsväsendet, men de stora resultaten uteblev. Olika system med indelning i lönegrader och uppdelning av avlöningen i lön (ca 2/3) och tjänstgöringspengar (ca 1/3) samt regelbundna ålderstillägg infördes.

Till bilden hör att det enligt 1809 års regeringsform i princip var riksdagen som gemensamt med Kungl. Maj:t skulle bestämma över statens utgifter. Ett utflöde av denna princip var att tjänster inrättades av riksdagen och Kungl. Maj:t gemensamt (ett uppmärksammat avsteg från den principen var när Karl XIV Johan på egen hand inrättade Hovrätten över Skåne och Blekinge med insparade pengar).

Riksdagen skulle enligt den beskrivna principen besluta vilken lön varje tjänsteman skulle få. Ett gigantiskt arbete lades ned på förslag till avlöningsreglementen, vilka kunde fastställas, förkastas eller ändras av riksdagen. 1902 års löneregleringskommitté avgav under 20 års tid 65 större betänkanden.

Senare tillkom lönekommittéer för olika förvaltningsgrenar och för olika anställningsformer. Utvecklingen gick mot en centralisering, och 1948 sammanfördes flertalet avlöningsreglementen till Statens allmänna avlöningsreglemente (SAAR).

Detta s. k. lönekineseri kritiserades bl.a. för tungroddhet. Utrymmet för enskilda personalgrupper att genom en företrädare i riksdagen påverka detaljförslagen var stora, samtidigt som riksdagens möjligheter att påverka förslagen i stort var små.

Sedan år 1966, då statstjänstemannalagen infördes och SAAR avskaffades, har lönerna bestämts genom kollektivavtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. Utvecklingen har gått från centrala löneförhandlingar till sektorsvis och lokalt satta löner.

En förhandlingsrätt för statstjänstemän växer fram

Den förenings- och förhandlingsrätt för arbetare som växte fram under 1900-talets början gällde över hela arbetsmarknaden. Med 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt fick även tjänstemän rätt att förhandla och sluta avtal med arbetsgivaren.

Statligt eller kommunalt anställda tjänstemän som var underkastade ämbetsansvar hade dock ingen motsvarande rätt. Med kungörelsen år 1937 ang. förhandlingsrätt för statens tjänstemän ålades dock myndigheterna att konsultera personalorganisationerna i viktiga frågor. Förslagen till de avlöningsreglementen som förelades riksdagen föregicks också av reglerade förhandlingar med personalens organisationer, förhandlingar som ansågs leda till överenskommelser om t.ex. lön och fredsplikt, men inte till kollektivavtal.

Det fanns flera hinder mot ett verksamt förhandlingssystem på den statliga arbetsmarknaden. Ett var att det innebar straffbart tjänstefel att inte utöva arbetsuppgifterna, och därför ansågs strejker utesluta. Ett annat var att oavsättligheten ansågs innebära en lönegaranti, varför arbetsgivaren inte ansågs kunna genom lockout innehålla tjänstemännens löner. Även principen att riksdagen skulle ha inflytande över statens lönedel försvårade en anpassning av den offentliga arbetsmarknaden till vad som allmänt gällde.

Under 1950-talet tillsattes flera utredningar som kom med olika förslag till regler om rätt till förhandlingar och stridsåtgärder. Det var dock inte förrän år 1966 som 1937 års system övergavs, efter många fruktlösa försök. Då ersattes SAAR med statstjänstemannalagen. Samtidigt ersattes §§ 35 och 36 i 1809 års regeringsform med nuvarande 11 kap. 5 och 10 §§ RF. Statstjänstemannalagen innebar bl.a. att lön och andra anställningsvillkor i huvudsak skulle regleras i kollektivavtal. Vidare infördes rätt till strejk, lockout och andra stridsåtgärder på den statliga arbetsmarknaden. Regleringen av rätten till stridsåtgärder låg nära vad som gällde på arbetsmarknaden i övrigt.

Denna statstjänstemännens förhandlingsrätt var dock inte fullständig. I 3 § StjL återfanns fortfarande vissa punktvisa avtalsförbud. Avtal fick inte träffas om

- a) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt;
- b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester;
- c) anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i denna lag eller i författning vartill lagen hänvisar eller enligt lagen tillhör Konungens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt.

De återstående avtalsförbuden slopades helt år 1977 när LOA infördes. De ersattes med allmänna uttalanden enligt vilka avtal inte borde träffas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning

och kvalitet (prop. 1975/76:105 bil. 2, s. 150 ff.). Samtidigt med LOA tillkom medbestämmandelagen (MBL). MBL gäller med några undantag - och med de modifieringar som anges ovan - även i statliga anställningsförhållanden. Parterna på den statliga arbetsmarknaden har träffat ett särskilt huvudavtal, enligt vilket gränsdragningsfrågor på detta område skall hänskjutas till en särskild nämnd. Hittills har inga gränsdragningsfrågor förts till nämnden.

Förtjänst och skicklighet

Högadeln hade med Gustaf II Adolfs konungaförsäkran år 1611 och genom 1612 års privilegier tillförsäkrats ensamrätt till högre ämbeten och företrädesrätt till lägre ämbeten. Med utvecklingen av förvaltningen kom denna princip att urholkas. Enligt punkt 8 i 1660 års additament till 1634 års RF skulle "uti alle tjänsters beställande personernes capacitet och merita attenderas, så att ingen för ringare avkomme förskiutes eller för ståndet allena avanceras, och att icke flere tjänster cumuleras på en person, än de som nödvändigt höra tillhopa och han gitter utföra, välförståendes att ingen adelsman må bekläda mer än två charger".

Att just "förtjänst och skicklighet" skulle fälla utslaget vid tjänstetillsättningar stadgades redan i 1719 års RF (punkt 34). Uttrycket i nuvarande 11 kap. 9 § RF är således mer än 270 år gammalt.

Regeln om förtjänst och skicklighet innebar ett bakslag för adeln och dess strävan efter ensamrätt till ämbeten. Att regeln hade sin udd riktad mot adeln framgår tydligt av § 28 i 1809 års RF:

"---Konungen fäste vid alla befordringar afseende endast å de sökandes förtjenst och skicklighet, men icke på deras börd.---

Det har ofta framhållits att det krav på saklighet som är kärnan i regeln om förtjänst och skicklighet har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män (jfr 11 kap. 9 § och 1 kap. 9 § RF). Att detta inte var avsikten tidigare framgår klart bl.a. av att § 28 i 1809 års RF ända fram till år 1925 - vid sidan av bestämmelsen om förtjänst och skicklighet - i princip utestängde kvinnor från statliga ämbeten.

2.3 Nuvarande regler i sammanfattning

Lagen (1976:600) om offentlig anställning, LOA.

I LOA finns särskilda bestämmelser för arbetstagare inom den offentliga sektorn. Den överväldigande delen av bestämmelserna gäller dock enbart för arbetstagare inom den statliga delen av arbetsmarknaden. Endast bestämmelserna i 3 kap. LOA om arbetskonflikter och skadestånd gäller för alla arbetstagare inom den offentliga sektorn.

Som framgått av det föregående avsnittet i betänkandet beslöts LOA samtidigt med lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL.

Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1977. Samtidigt upphävdes bl.a. statstjänstemannalagen (1965:274).

LOA består av 17 kapitel med sammanlagt 92 paragrafer. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för lagens huvudsakliga innehåll.

I 1 kap. LOA finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Lagen gäller i stort sett enbart för arbetstagare inom den statliga delen av arbetsmarknaden och för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna (1 §). Den gäller dock inte för t.ex. statsråden eller JO (2 §).

Allmänna bestämmelser finns i 2 kap. LOA. Där anges bl.a. vad som avses med uttrycket statligt reglerad anställning (1 §). Detta begrepp används i lagen för att i visst hänseende avgränsa lagens tillämpningsområde. Begreppet förekommer också och kanske främst i de förordningar som omger LOA.

I 3 kap. LOA finns bestämmelser om arbetskonflikter och skadestånd. Detta kapitel gäller som nämnts för hela den offentliga sektorn, alltså även för kommunerna.

Tjänstetillsättningar m.m. regleras i 4 kap. LOA. Där finns till komplettering av regeringsformen regler om bl.a. svenskt medborgarskap som villkor för anställning (2 §). Den viktiga principen att skickligheten skall sättas främst vid tjänstetillsättningar slås fast i 3 § tredje stycket.

I 5 kap. LOA har samlats bestämmelser om tjänstgöringsskyldighet i vissa fall. Där finns bl.a. bestämmelser om i vilken utsträckning ordinarie domare är skyldig att utöva annan tjänst (1 §) och vad som i vissa hänseenden skall iaktas i händelse av krig (2 §).

Bisysslor m.m. regleras i 6 kap. LOA. En arbetstagare får alltså inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende (1 §).

I 7 kap. LOA finns bestämmelser om anställnings upphörande på annat sätt än genom avskedande. Enligt 1 § får arbetstagare skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrift i LOA. Därför innehåller kapitlet t.ex. regler om entledigande på grund av sjukdom.

Bestämmelser om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och företrädesrätt till återanställning finns i LAS. I 8 och 9 kap. LOA meddelas vissa särskilda regler för det statliga området. Vid bestämmandet av arbetstagares plats i turordning för uppsägning kan således hänsyn tas även till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift.

På det statliga området gäller ett lagreglerat disciplinansvar. Bestämmelserna finns i 10 kap. LOA. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som åligger honom i hans anställning kan således åläggas disciplinpåföljd om felet inte är ringa (1 §). Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag (2 §).

I 11 kap. LOA återfinns särskilda bestämmelser om avskedande. För arbetsmarknaden i övrigt gäller på detta område bestämmelserna i LAS.

Statliga myndigheter är under vissa förutsättningar skyldiga att anmäla arbetstagare till åtal. Bestämmelser om detta finns i 12 kap. LOA.

Avstängning och läkarundersökning i vissa fall regleras på det statliga området i 13 kap. LOA. Till reglerna om läkarundersökning i 2 § knyter an ett flertal bestämmelser i anställningsförfordningen (1965:601), AF.

I 14 kap. LOA finns föreskrifter om handläggningen av vissa frågor som avses i 7 och 10 - 13 kap. LOA. Kapitlet innehåller således t.ex. regler om bl.a. skriftlig anmaning i disciplinärenden (1 §), förbud mot dubbelbestraffning (3 §), en regel om att myndighet i vissa fall skall avvakta domstols dom innan beslut om uppsägning eller avskedande meddelas (6 §) och bestämmelser om överläggning och varsel (7 §).

Vilken myndighet som skall fatta beslut i olika situationer anges i 15 kap. LOA. I detta kapitel om beslutande myndighet m.m. finns också bl.a. en bestämmelse om omröstning (7 §).

I 16 kap. LOA finns bestämmelser om rättegång m.m. Handläggningen av mål angående tillämpningen av lagen följer reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (1 §). I kapitlet finns också bl.a. en regel om skadestånd i ärenden om t.ex. avskedande (7 §). Bestämmelsen innebär att en arbetstagare på statens område i ett sådant fall endast har rätt till skadestånd för formaliafel, skadestånd för s.k. bedömningsfel utgår inte.

Bestämmelser om verkställighet av beslut meddelas i 17 kap. LOA. T.ex. beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 § LOA, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § LOA eller om avskedande enligt 11 kap. LOA får inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § LOA eller rätten till sådan talan har förlorats.

Anställningsförfordningen (1965:601), AF

Till LOA ansluter en del regeringsförfattningar. Den mest betydelsefulla av dessa är AF, som innehåller sammanlagt 42 paragrafer.

I AF finns bestämmelser om bl.a. villkor för tjänst, 6 - 7 §§, tillsättning av tjänst, 7 a - 14 §§, tillsättning av vikariat m.m., 15 - 16 §§, medverkan vid rekrytering av biståndspersonal, 16 a §, anställningsbevis, 17 §, skyldighet att utöva annan tjänst m.m., 18 - 19 §§, partiell tjänstebefrielse, 19 a §, löneavdrag som disciplinpåföljd, 20 §, bevisupptagning, 20 a §, läkarundersökning som avses i LOA, 21 - 26 §§, avstängning, 27 §, anmälan till Statens ansvarsnämnd, 27 a §, förening av tjänster m.m., 28 - 31 a §§, anställnings upphörande på annat sätt än genom avskedande, 32 - 35 §§, tjänstgöringsintyg, 36 §, bisysslor, 37 - 38 §§, neutralitet och skyddsarbete vid arbetskonflikt, 39 §, och överklagande, 40 - 42 §§.

Övriga författningar på det statliga arbetsgivarområdet

På det löne- och personalpolitiska området finns det utöver AF ytterligare ett antal regeringsförfattningar. Dessa har under de senaste åren genomgått en betydande minskning. Av totalt cirka 45 författningar har regeringen sålunda den 21 november 1991 beslutat om upphävande av omkring 20 stycken författningar. De kvarvarande författningarna är föremål för

översyn av en arbetsgrupp inom Finansdepartementet, den s.k. ALP-gruppen (jfr SAV Cirk. 1992 A 4).

3 Vissa jämförelser och EG-aspekter

3.1 En kort jämförelse med arbetsmarknaden i övrigt

Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen gäller i princip över hela arbetsmarknaden. Inom de ramar som denna lagstiftning anger råder dock olika förhållanden inom olika arbetsmarknadssektorer. Det förhållandet att särskilda regler gäller på den statliga delen av arbetsmarknaden är i och för sig inte unikt. Ovanligt är däremot att de särskilda reglerna i stor utsträckning har utformats som författningar.

Den kollektiva arbetsrätten bygger på synsättet att löner och andra anställningsvillkor inte bestäms av marknadskrafterna eller av statsmakterna, utan att det ankommer på arbetsmarknadens parter att reglera dessa villkor i *kollektivavtal* som är bindande för organisationernas medlemmar och som medför fredsplikt under avtalsperioden.

Den kollektiva arbetsrätten i Sverige utformas främst i MBL. MBL gäller, med de undantag som anges i lagen, över hela arbetsmarknaden. Den ovan beskrivna synsättet kan också anläggas på den offentliga sektorn, åtminstone i fråga om de ämnen, där kollektivavtal har träffats.

När det gäller ämnen som inte har reglerats i kollektivavtal, finns det en skillnad i synsättet på den offentliga och den övriga arbetsmarknaden. Enligt en övergångsbestämmelse till LOA, p. 6, får en offentlig arbetsgivare tills vidare i författning meddela föreskrifter i en fråga, även om frågan i och för sig kan regleras i kollektivavtal. Sådana föreskrifter får dock inte strida mot kollektivavtal.

På det statliga området finns ett stort antal sådana författningar. Många av dessa författningar lever kvar sedan gammalt. Andra är äldre författningar som har utfärdats som förordningar på nytt efter vissa ändringar. Detta har i regel skett med de fackliga organisationernas goda minne. I något fall har man valt att utfärda en förordning i stället för att sluta ett kollektivavtal i den aktuella frågan.

Övergångsbestämmelsen gäller även på det kommunala området, och föreskrifter i dessa ämnen skulle kunna ges även på detta område. Enligt vad vi har inhämtat förekommer det inte längre några föreskrifter i kommuner eller landsting som har meddelats med stöd av övergångsbestämmelsen.

Sammanfattningsvis regleras förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare över hela arbetsmarknaden genom lagar och kollektivavtal. Inom den statliga sektorn tillkommer därutöver en reglering genom föreskrifter som har utfärdats av arbetsgivaren ensidigt. Således föreligger en skillnad i sättet att reglera förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare. Skiljelinjen går i teorin mellan offentlig sektor och övrig arbetsmarknad. I praktiken går emellertid skiljelinjen mellan den statliga och den övriga arbetsmarknaden.

Författningsregleringen på den statliga arbetsmarknaden förekommer enligt vår mening främst på grund av att regeringen, i enlighet med äldre förvaltningstradition, har detaljstyrt den statliga verksamheten. Före 1966 skulle anställningsvillkoren för flertalet statsanställda i princip regleras offentligrättsligt (jfr avsnitt 2.2). Under samma tid och därefter har kollektivavtalsregleringen dominerat alltmer på det kommunala området. Dessa motstridiga traditioner har, som vi ser det, lett till olikheter mellan den statliga och den kommunala arbetsmarknaden. Bl.a. mot denna bakgrund får ses den s.k. ALP-gruppens arbete, som har lett till att så många personaladministrativa förordningar har kunnat avskaffas (jfr avsnitt 2.3). Vi utgår också från att våra förslag kommer att leda till en ytterligare minskning av de återstående författningarna på detta område.

Särskilt om den kommunala personalen och det personaladministrativa regelsystem som gäller för dem

För närvarande finns det 284 kommuner i landet med tillsammans ca 700 000 anställda. Dessutom finns det 23 landstingskommuner med omkring 440 000 anställda.

En mångfald yrkesgrupper finns representerade inom kommunerna. Den största gruppen inom primärkommunerna är lärarna och skolledarna. Inom landstingskommunerna är sjuksköterskor och vårdbiträden de antalsmässigt största yrkesgrupperna.

Varje kommun har ett politiskt sammansatt organ, ett personalorgan som företräder kommunen i frågor som gäller förhållandet mellan kommunen och de anställda. Antingen är personalorganet en särskilt vald nämnd, oftast kallad personalnämnden, eller så handhas uppgiften av kommunstyrelsen själv. Personalorganet träffar kollektivavtal och företräder kommunen vid förhandlingar samt ger råd och stöd till förvaltningarna i personalfrågor.

Svenska kommunförbundet är en sammanslutning av landets samtliga kommuner med uppgift att vara ett gemensamt intresse- och serviceorgan. Förbundet fungerar som en central arbetsgivarorganisation. En förhandlingsorganisation finns utsedd som företräder förbundet och kommunerna vid förhandlingar och överläggningar med arbetstagarorganisationerna. Delegationen sluter för förbundet bindande kollektivavtal och utfärdar rekommendationer till kommunerna bl.a om att ingå lokala kollektivavtal. Enligt förbundets stadgar är kommunerna skyldiga att följa dessa rekommendationer.

På den landstingskommunala sidan har Landstingsförbundet uppgifter som i allt väsentligt motsvarar Svenska kommunförbundets.

Förhållandet mellan den anställde och kommunen som arbetsgivare regleras huvudsakligen genom dels den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen i bl.a. LAS och MBL, dels kollektivavtal.

De särskilda bestämmelserna i LOA är tillämpliga på kommunalt anställda bara såvitt avser 1 - 3 kap i lagen.

När det gäller förhållandet till den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen har kommunerna i stort sett lämnat de dispositiva reglerna i denna lagstiftning till förmån för kollektivavtalsbestämmelser.

Inom kollektivavtalsområdet finns två slags huvudtyper av kollektivavtal, dels lönekollektivavtal och dels samverkansavtal.

På lönekollektivavtalssidan finns två viktiga avtal, dels överenskommelsen om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. (HÖK respektive ÖLA) med tillhörande protokoll vilka gäller mellan de centrala parterna, dels det lokala kollektivavtalet (LOK). I LOK ingår bl.a. Allmänna bestämmelser (AB).

I andra kapitlet av AB, som har rubriken Allmänna anställningsvillkor, finns bestämmelser om anställningsform m.m., kungörelse av anställning, anställningsbevis, tjänstbarhetsintyg, allmänna åligganden, ersättning från tredje man m.m., arbetstid, bisysslor, avstängning m.m., disciplinpåföljd, anställnings upphörande och allmänna avlöningsbestämmelser. Förenklat kan man säga att den statliga regleringen i LOA och AF närmast har sin motsvarighet i AB för kommunernas del.

Slutligen bör nämnas att landstingskommunerna har ett med primärkommunerna i princip identiskt personaladministrativt regelsystem. Det tidigare sagda gäller därför i allt väsentligt också landstingsanställda.

3.2 Förhållandena i de nordiska länderna

3.2.1 Danmark

Allmänt

Den offentliga sektorn i Danmark består av staten, landstingen (amtskommunerne) och kommunerna. Cirka 25 % (690 000 personer) av den förvärvsarbetande befolkningen var år 1991 anställd inom den offentliga sektorn.

Inom den offentliga sektorn i Danmark finns det två huvudformer av anställningar, tjänstemannaanställning (tjenstemandsansættelse) och avtalsanställning (overenskomstansættelse). Staten hade år 1991 totalt 259 000 arbetstagare, varav 157 000 med tjänstemannaanställning och 102 000 med avtalsanställning.

Utvecklingen inom den offentliga sektorn i Danmark är snarlik den som äger rum i Sverige. Man strävar bl.a. efter att minska detaljregleringen av myndigheternas verksamhet, att införa individuellt bestämda löner och att bolagisera viss verksamhet. Förslag finns också om att kommunalisera folkskolan.

Enligt grundlagen (27 §) skall bl.a. regler om anställning, avskedande och pensionering av tjänstemän ges i lag. Domare har också givits ett särskilt skydd (64 §). Mot denna bakgrund finns det därför i Danmark bl.a. en tjänstemannalag, Lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken (Tjenestemandsløven) och en tjänstemannapensionslag, Lov om tjenestemandspension (Tjenestemandspensionsloven).

Tjänstemannalagen, som består av 16 kapitel, innehåller regler om t.ex. anställning, tjänstemannens plikter, disciplinärt förfarande, suspension och avsked. Lagen innehåller också särskilda regler för bl.a. domare, regler om förhandlingar om lön och andra anställningsvillkor samt bestämmelser för lönerådet (Lønningrådet) och Tjänstemannadomstolen (Tjenestemandssretten). Endast danska medborgare kan enligt grundlagen (27 §) anställas som tjänstemän hos staten. För att anpassa tjänstemannalagen till EG:s regler om arbetskraftens fria rörlighet har det därför nyligen införts en bestämmelse (58 § c) i lagen om att medborgare i andra EG-länder, och medborgare i de nordiska länderna, kan anställas på motsvarande villkor som tjänstemännen.

På det kommunala och landstingskommunala området används också tjänstemannaanställning. Anställningsvillkoren är dock inte fastställda i lag utan i stadgor fastställda av folkvalda kommunala och landstingskommunala råd. Kommunförbundet har verkat för att stadgorna skall vara likformiga. Innehållsmässigt svarar dessa stadgor mot tjänstemannalagen och tjänstemannapensionslagen.

Anställning som tjänsteman används särskilt för chefer i centraladministrationen, byråchefer och högre, överläkare, domare, präster, folkskolelärare och för anställning inom polisväsendet, försvaret och trafiken. Det finns dock inte några regler om vem som skall anställas som tjänsteman.

Tidigare var emellertid anställning som tjänsteman den normala anställningsformen hos staten. Som en följd av den kraftiga ekonomiska tillväxten i det danska samhället och utbyggnaden av den offentliga sektorn uppstod det emellertid ett behov av alternativa anställningsformer för att staten skulle kunna rekrytera och behålla särskilt efterfrågade personalgrupper för vilka anställning som tjänsteman inte var lönemässigt attraktiv.

Tjänstemannasystemet ändrades också år 1969 genom den s.k. tjänstemannareformen. Avsikten var dels att revidera tjänstemannalönerna, dels att skapa en större flexibilitet i tjänstemannasystemet. Efter förebild av förhållandena på kollektivavtalsområdet infördes att löne- och vissa andra anställningsvillkor skulle fastställas genom avtal och inte som tidigare genom lag.

Avtalsrätten är dock inte obegränsad. För tjänstemännen är det i tjänstemannalagen och de kommunala stadgorna direkt fastställt att avtal inte får ingås om förhållanden som bestäms i lag eller stadga, eller som angår förvaltningens uppgifter, organisation eller personalbehov. Samma områden är undantagna från det avtalsbara området när det gäller de avtalsanställda, vars anställningar vilar på kollektivavtal.

Parallellt med avtalen om anställningsvillkoren finns det lagar som gäller för hela arbetsmarknaden t.ex. semesterlagen, lagen om lika lön och likabehandling samt arbetsmiljölagen. Lagarna gäller även för tjänstemän-

nen, om de inte uttryckligen har undantagits från tillämpningsområdet. Det finns särskilda regler om medbestämmande.

Behörigheten på arbetsgivarsidan att träffa avtal för de avtalsanställda fördes år 1973 över till finansministeriet. Finansministeriet kan bemyndiga andra departement och styrelser att förhandla med personalorganisationerna, men förhandlingsresultatet skall godkännas av finansministeriet.

Statstjänstemännen är organiserade i en rad föreningar/förbund, som är samlade i fyra centralorganisationer. De fyra centralorganisationerna är: Akademikernes Centralorganisation (AC), Statsansattes Kartel, Tjenestemandssektionen (STK), Statstjenestemændenes Centralorganisation II (CO II) och Lærernes Centralorganisation (LC). I enskilda frågor (enkeltsager) förhandlar de var för sig med finansministeriet. I frågor som rör samtliga centralorganisationer - bl.a. i samband med de generella löneförhandlingarna - uppträder centralorganisationerna i en förhandlingskartell, Centralorganisationernas Fællesudvalg (CFU).

De avtalsanställda i den offentliga sektorn är representerade av fackförbund, som normalt täcker anställda både på den offentliga och på den privata arbetsmarknaden.

Löneförhandlingar äger normalt rum vartannat år. Folketinget har vid några få tillfällen lagstiftat om lönerna.

Anställning som tjänsteman

I enlighet med tjänstemannalagen och tjänstemannastadgorna skall löne- och anställningsvillkor fastställas i avtal mellan parterna på arbetsmarknaden. Närmare regler för förhandlingarna finns i huvudavtal.

Tjänstemännens lönesystem består av 42 lönegrader som var och en består av flera löneklasser. Den enskilda tjänstemannatjänsten är genom avtal placerad i en lönegrad eller löneram som han automatiskt uppflyttas i efter anciennitet (normalt vartannat år). Lönen är intill en viss nivå geografiskt differentierad genom ortstillägg.

Vid "uansøgt" avsked som följd av t.ex. sjukdom eller tjänsteförseelse är det föreskrivet en bestämd procedur som bl.a. innebär att såväl tjänstemannen som dennes centralorganisation skall ha möjlighet att yttra sig.

Tjänstemän är genom lag eller stadga tillförsäkrade pension vid avsked på grund av ålder, sjukdom eller "tillskadekomst" i tjänsten. Det finns också barn- och änkepension. Tjänstepension kan vidare utgå vid annan "uforskyldt årsag" än ålder och sjukdom, t.ex. om tjänsten dras in utan att tjänstemannen erbjuds en annan passande tjänst. I detta sistnämnda fall bevarar tjänstemannen sin lön i 3 år, varefter pension utbetalas.

Tjänstepensionerna finansieras över statsbudgeten. Pensionens storlek beror på tjänstemannens lön vid pensioneringstidpunkten, av anställningstidens längd och av orsaken till pensioneringen.

Utgångspunkten är att pensionen intjänas proportionellt med anställningstidens längd efter fyllda 25 år. Högsta pension uppnås efter 37 års anställning. Tjänstepensionerna justeras så att de följer tjänstemannalönerna. Tjänstepensionen samordnas med folkpensionen. En tjänsteman är

skyldig att avgå från sin tjänst senast när han fyller 70 år men kan välja att avgå med pension vid 60 år.

Tvister på tjänstemannaområdet löses på följande sätt: Oenighet om villkoren för ingående eller förnyelse av kollektivavtal (intressetvister) avgörs på statstjänstemannaområdet av Folketinget genom lagstiftning (i vissa situationer efter inhämtat yttrande från lönerådet, Lønningrådet), när det är fråga om oenighet om generella lönevillkor. I enskilda frågor (enkeltsager), där det inte kan uppnås enighet, träffar finansministern avgörandet efter inhämtat yttrande från lönerådet. Lönerådet är sammansatt av representanter för tjänstemännens centralorganisationer, ett antal av Folketingets medlemmar och ämbetsmän från departementen. På det kommunala området är det den enskilda kommunstyrelsen som avgör intressekonflikter. På tjänstemannaområdet kan det således - i motsats till vad som gäller på kollektivavtalsområdet - inte lovligt etableras en konflikt, om enighet inte kan uppnås.

Oenighet om innehållet i eller om brott mot ingångna avtal (rättstvister) på statstjänstemannaområdet avgörs av Tjänstemannadomstolen (Tjenestemandsretten), som består av en neutral ordförande och partsutpekade domare. Avgörandena får inte överklagas.

På det kommunala området avgörs rättstvister av skiljedomstolar. Kollektiva tjänsteförseelser (såsom arbetsnedläggelse) behandlas av den förutnämnda Tjänstemannadomstolen och av en motsvarande kommunal domstol (Den kommunale Tjenestemandsret), som kan döma ut sanktioner som sträcker sig från varning till böter.

Om tjänstemannen gjort sig skyldig till en individuell tjänsteförseelse, kan det genom ett administrativt förfarande utdömas disciplinstraff, varierande från varning till avsked.

Anställning enligt avtal

Lön och övriga anställningsvillkor fastställs genom avtal mellan de offentliga arbetsgivarparterna och de enskilda arbetstagarorganisationerna. De närmare reglerna för ingående av avtal och för utövande av förhandlingsrätt i övrigt finns i de mellan parterna ingångna huvudavtalen.

I en rad kollektivavtal finns bestämmelser om att ett "uansögt afsked" kan prövas vid en särskild avskedsnämnd (særligt afskedigelsesnævn) eller genom fackligt skiljedomsförfarande. Befinns avskedet osakligt kan den avskedade tillerkännas en gottgörelse vars storlek beror på sakens omständigheter och den avskedades anciennitet.

De kollektivavtalsanställda kan i enlighet med kollektivavtalet vara omfattade av ett pensionssystem. Det gäller för kommunalt anställda, t.ex. på kontorsområdet och på sjukhusområdet, och för vissa grupper hos staten, t.ex. akademikerna.

Dessa pensionssystem finansieras genom bidrag från främst arbetsgivaren och den anställde (tillsammans ofta 12 eller 15 % av lönen, varav arbetsgivaren betalar 2/3 och den anställde 1/3). Bidragen inbetalas till privata pensionskassor. Beloppen förräntas och pensionsökningen fördelas efter försäkringsmässiga principer. Pensionerna utbetalas vid ålder, sjukdom samt vid död till änka och barn. Avsked av annan orsak än ålder

och sjukdom medför inte utbetalning av pension. Det sker inte någon reduktion i den utbetalade pensionen även om folkpension utgår.

Twister på kollektivavtalsområdet löses på följande sätt: Vid oenighet om villkoren för ingående eller förnyelse av kollektivavtal (intressetvister) har parterna rätt till strejk respektive lockout. För att minska risken för att avtalsförhandlingarna blir resultatlösa eller utlöser en konflikt finns det i förlikningsmannalagen (forligsmandsloven) regler om medling mellan parterna vid en särskild offentlig instans (forligsinstitutionen). Förlikningsmannalagen gäller för både den privata och den offentliga arbetsmarknaden. Oenighet om tolkningen eller brott mot kollektivavtal (rättstvister) behandlas av Arbetsdomstolen (Arbejdsretten), om det är fråga om kollektivavtalsbrott, och av fackliga skiljedomstolar om det är fråga om tolkningsfrågor. De fackliga skiljedomstolarna sätts upp för varje enskild tvist medan däremot Arbetsdomstolen är en domstol i linje med de allmänna domstolarna.

Arbetsdomstolen och de fackliga skiljedomstolarna består av neutrala ordföranden och partsutpekade domare. Deras avgöranden får inte överklagas. Vid kollektivavtalsbrott kan Arbetsdomstolen döma såväl avtalsparten som den anställde till böter.

Personalpolitik

Statens personalpolitik präglas av parterna på arbetsmarknaden som genom avtal bestämmer löne- och anställningsvillkoren för de anställda. Den konkreta utformningen av personalpolitiken och användningen av personalpolitiska medel som rekrytering, personalutveckling m.m. sker lokalt. Man strävar allmänt efter att placera det primära ansvaret för personalpolitiken hos "liniechefen".

Under 1989 genomförde Finansdepartementet en undersökning av "Personalepolitik i staten - status for det personalepolitiske arbejde i statsinstitutionerne". Av undersökningen framgick att de personalpolitiska åtgärder som förekom mest var introduktionskurser, ledarskapsutbildning, arbetsutveckling och efterutbildning, medan åtgärder som t.ex. testning i samband med rekrytering, karriärplanering och seniorplanering förekom mera sällan. Undersökningen visade också bl.a. att de stora myndigheterna hade mera utbyggda personalpolitiska program än de mindre myndigheterna.

Finansdepartementet har också utarbetat en rad vägledningar för myndigheterna i personalpolitiska frågor. Det gäller t.ex. vägledningar om personalutveckling, efterutbildning, ledarskapsutbildning, personalpolitik i ett strategiskt perspektiv, projektarbete och arbetsplatsundersökningar.

Vid avtalsförhandlingarna har det vidare avsatts medel till en "omstillingsfond". Myndigheterna kan ansöka om stöd från fonden till kompetensutvecklingsåtgärder i samband med "omstilling" som rör personalen. Man har också träffat avtal om att utarbeta en vägledning om seniorpolitiska åtgärder.

Finansdepartementet har förhoppningar om att under våren 1992 kunna ge ut en skrift om framtidens personalpolitiska utmaningar. Skriften

kommer särskilt att ta upp de personalpolitiska utmaningar som förändring inom den offentliga sektorn bär med sig.

3.2.2 Finland

Allmänt

I Finland pågår också ett omfattande förnyelse- och utvecklingsarbete inom den offentliga sektorn. Avsikten är att ge medborgarna bättre service, förbättra produktiviteten och stärka den kommunala självstyrelsen.

Reformarbetet har utförligt redovisats i bl.a. statsrådets redogörelse till riksdagen om förnyelsen av den offentliga förvaltningen: Inriktning på service i förvaltningen, Helsingfors 1990.

Onödiga bestämmelser skall slopas och olika handläggningsförfaranden ses över. Bland annat görs besvärreglerna enklare och krångliga tillståndsförfaranden slopas eller förenklas.

Åtgärder har vidtagits för att stärka självstyrelsen och den ekonomiska rörelsefriheten inom kommunerna, för att göra styrningssystemen i förvaltningen enklare och för att förbättra förvaltningsenheternas interna förutsättningar för att styra sin egen verksamhet.

Ett viktigt led i genomförandet av en ökad resultatstyrning har varit inrättandet av de nya statliga affärsdrivande verken i enlighet med lagen om statens affärsdrivande verk. I början av 1990 omfattade affärsverksreformen omkring 32 procent av de statsanställda.

Budgetreformen är ett annat viktigt inslag på vägen mot rambudgetering och ökad resultatstyrning.

Vidare genomförs olika organisationsändringar för att ge förvaltningen en mer effektiv struktur. För att förenkla centralförvaltningen sammanslås och omorganiseras flera förvaltningsenheter, bl.a. har den 1 mars 1991 de centrala ämbetsverken inom undervisningsväsendet slagits samman. Medicinalstyrelsen samt social- och hälsovårdsstyrelsen har också lagts samman.

Som ett viktigt led i förnyelse- och utvecklingsarbetet ingår en reformering av personalpolitiken.

Avsikten är att personalanslagen skall kunna användas på ett smidigare sätt. Ämbetsverken och andra organ skall få större befogenheter och avlönings- och kollektivavtalssystemen skall utvecklas så att produktiviteten och effektiviteten främjas samt servicenivån inom förvaltningen höjs.

Mot bakgrund härav tillsattes 1989 en kommitté, Personalkommittén, med uppgift att lägga fram förslag till centrala utvecklingslinjer och åtgärder för statens personalpolitik och personalförvaltning. Kommittén presenterade under 1990 ett betänkande (kommittébetänkande 1990:34) där den sammanfattningsvis föreslog följande.

När det gällde den framtida utvecklingsinriktningen på personalpolitiken skulle statens personalpolitik göras mer aktiv så att den bättre kunde förutse kommande behov. Personalpolitiken borde bygga på principerna för den allmänna arbetsmarknaden och för den allmänna konkurrensen om arbetskraften. Statens personalpolitik borde vara ett föredöme bl.a. i fråga

om utbildningsinsatser för personalen i syfte att trygga deras anställningsförhållanden. Personalpolitiken borde också vara en föregångare beträffande en rättvis och jämlik behandling av personalen. Personalpolitiken och anställningsvillkoren borde vara konkurrenskraftiga jämfört med förhållandena på den allmänna arbetsmarknaden, så att man kan behålla och belöna sin personal på ett tillfredsställande sätt. Arbetsuppgifterna behövde utvecklas i en mer självständig, utvecklande och resultatbetonande riktning. Ledarskap och samarbetsförmåga borde förbättras.

För att personalpolitiken skall kunna utvecklas enligt de nu redovisade riktlinjerna ansåg kommittén att personaladministrationen måste revideras på flera sätt.

Bland annat föreslogs att anställningsförhållandet skulle göras enhetligt. Användningen av två parallella anställningsförhållanden - tjänsteförhållandet och arbetsförhållandet - borde frångås till förmån för ett enda anställningsförhållande. Detta borde likna den övriga arbetsmarknadsavtalsförhållande. Syftet med förslaget var generellt sett att tjänstesystemet i dess nuvarande form inte längre skulle behövas.

Kommittén föreslog också att staten skulle gå över från två förhandlings- och avtalssystem till ett system som täcker hela personalen. Avtalsförhandlingar skulle ske på både central- och myndighetsnivåer. Avtalssystemen borde utvecklas i linje med de system som används på den övriga arbetsmarknaden.

Vidare föreslogs att de statliga lönerna skulle göras mer flexibla och utvecklas bättre i förhållande till de enskilda anställdas aktiva arbetsinsatser och myndigheternas specifika behov.

Kommittén föreslog också olika åtgärder för att utveckla ledningsresurserna, bl.a. flexiblere anställningsvillkor och ökad chefsrörlighet.

Dessutom föreslogs en omfattande utveckling av statens personalutbildning, revidering av behörighetskraven och omorganisation av behörigheten att göra utnämningar, smidigare styrning av antalet anställda och av personalstrukturen i övrigt, utveckling av avlönningssystemet och decentralisering av befogenheter i fråga om vissa tjänstefrågor. Kommittén föreslog slutligen att främjandet av jämställdheten mellan könen skulle beaktas i allt reformarbete inom personaladministrationen.

Sedan kommittén lagt sitt förslag har statsrådet den 7 mars 1991 fattat ett principbeslut om utveckling av statens personalpolitik och förvaltning som i allt väsentligt överensstämmer med kommitténs förslag.

Principbeslutet innehåller också ett särskilt program för olika revideringsåtgärder. Avsikten är att revideringsprogrammet skall genomföras under åren 1991-1995.

Som en följd av kommitténs förslag har finansministeriet vidare den 30 maj 1991 startat ett utredningsarbete med syfte att inom statsförvaltningen inrätta ett nytt enhetligt anställningsförhållande samt förhandlings- och avtalssystem som skall ersätta det nuvarande tjänsteförhållandet och arbetsavtalsförhållandet och till dem anknyttande förhandlings- och avtalssystem.

Preliminära förslag i dessa frågor är avsedda att presenteras i en delrapport hösten 1992 och ny lagstiftning till följd av förslagen beräknas kunna träda i kraft vid årsskiftet 1994/95.

Avsikten är att också anställningsförhållandena inom den kommunala sektorn skall förnyas efter samma principer som inom statsförvaltningen.

Gällande rätt

Statstjänstemännens rättsliga ställning regleras i Finland främst genom 1986 års statstjänstemannalag.

I denna lag finns bestämmelser om bl.a. inrättande, överföring, indragning av tjänster (2 kap.), om behörighetsvillkor för tjänster och ansökningsförfarandet (3 kap.), om anställningsvillkoren (6 kap.), om förflyttning och omplacering av tjänstemän (7 kap.), om försättande i disponibilitet, avbrott i tjänsteutövning, uppsägning av tjänsteman, avgångsålder, avgångsbidrag och periodisk ersättning, disciplinärt förfarande och skadeståndsansvar och om avstängning från tjänsteutövning (8-14 kap.).

I många delar uppvisar lagstiftningen betydande likheter med det svenska regelsystemet.

Lagen innehåller också bestämmelser om myndigheters allmänna skyldigheter såsom arbetsgivare (4 kap.). Dessa bestämmelser saknar motsvarighet i LOA och liknar närmast vissa av våra grundlagsregler i RF. I statstjänstemannalagen finns också ett särskilt avsnitt om tjänstemännens allmänna skyldigheter (5 kap.). Här finns samlat bestämmelser om att tjänstemannen skall fullgöra sina tjänsteåligganden på behörigt sätt och utan dröjsmål, vilket närmast kan sägas motsvaras av vissa bestämmelser i den svenska förvaltningslagen.

I detta avsnitt regleras också bl.a. frågor om rätt att ta emot förmåner som är förenade med tjänsten, om tystnadsplikt, om bisysslor och skyldighet att genomgå hälsoundersökning.

Sammanlagt innehåller lagen 18 kapitel och närmare hundra paragrafer.

Motiven bakom statstjänstemannalagen m.m.

1986 års statstjänstemannalag är en kodifiering av tidigare gällande rätt på området. De allmänna målen med lagen har varit att effektivisera den statliga verksamheten, samordna reglerna med lagstiftningen om tjänstekollektivavtal och göra de statsanställdas rättsställning mera enhetlig.

Tjänsteförhållandet (offentligrättsligt anställningsförhållande där staten är arbetsgivare och tjänstemannen den som utför arbetet) är det huvudsakliga anställningsförhållandet för statsanställda enligt lagens motivering.

Genom lagen har man också velat trygga tjänstemännens anställningsförhållanden och minska skillnaderna mellan statstjänstemannalagstiftningen och den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen.

Genom 1986 års statstjänstemannalag infördes vissa nyheter. Regeringen fick bl.a. större befogenheter beträffande inrättandet och ändring av tjänster. Vidare upphöjdes en del bestämmelser till lagnivå, medan en del andra bestämmelser överfördes från grundlagen till vanlig lag. Andra

ordinarie tjänstemän än domare blev uppsägningsbara. Systemet med lön på indragningsstat slopades och ersattes med avgångsbidrag och årlig ersättning. Provanställning möjliggjordes också.

Statstjänstemannalagen gäller bara för statsanställda med offentlig-rättsligt anställningsförhållande (ca 130 000). Den är alltså inte tillämplig på statsanställda med privaträttsligt anställningsförhållande (ca 70 000) eller för kommunalt anställd personal. För de sist nämnda gäller i stället kommunallagen (953/76).

Vissa genomförda ändringar efter statstjänstemannalagen

Genom lag 725/89 kan utläningar numera utnämnas till statliga tjänster med undantag av vissa högre eller annars särskilda tjänster som har betydelse för landets säkerhet.

Enligt lagarna 1060/88 och 673/90 har vidare vissa myndigheter fått befogenhet att själv besluta om inrättande, indragning och ändring av tjänster inom sina respektive budgetramar.

Tjänster kan numera också med stöd av en förordning eller i vissa fall genom departementsbeslut flyttas från en myndighet till en annan inom samma ministeriums förvaltningsområde under löpande budgetår. (lag 673/90).

3.2.3 Norge

Allmänt

Inom den statliga delen av den offentliga sektorn i Norge arbetar cirka 185 000 personer.

Utvecklingen av den offentliga sektorn i Norge är i mycket lik den som sker i Sverige. Under 1980-talet kom målstyrningen in som styrmedel och under 1990-talet räknar man med att strukturfrågorna hamnar i centrum. Affärsverken vill få en friare roll men även andra delar av den statliga verksamheten kan bli föremål för omvandling.

Inom den statliga förvaltningen är man inriktad på att bli mer brukar- och resultatorienterad. Moderniseringsprogrammet har också rent praktiskt lett till olika aktioner och kampanjer, t.ex. Aksjon publikum och Produktivitetskampanjen. Man arbetar också med regelförenkling.

När det gäller den rättsliga regleringen av det statliga anställningsförhållandet söker man också efter att närma sig vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden.

Arbetsstagare hos staten omfattas av tjänstemannalagen, Lov om statens tjenestemenn m.m. av 4. mars 1983 nr.3. Lagen gäller dock inte för statsråd och statssekreterare. Enligt lagen finns det två huvudgrupper av arbetsstagare, ämbetsmän och tjänstemän. Enligt tjänstemannalagen är den ämbetsman som Kungen utnämnt till ämbetsman eller som Kungen konstituerat i ett ämbete. Alla andra arbetsstagare i statens tjänst är tjänstemän. Antalet ämbetsmän uppgår till cirka 3 000. Grundlagen förutsätter att det i lag skall finnas bestämmelser om avskedande av ämbetsmän.

Ämbetsmän, poliser och militärer har inte strejkrätt. De har dock rätt att delta i politisk strejk om det inte kan anses strida mot deras lojalitetsplikt mot staten.

Tjänstemannalagen

Tjänstemannalagen innehåller tre kapitel om sammanlagt 24 paragrafer med löpande numrering. Lagen har karaktäriserats som en ramlag med arbetsmiljölagen, motsvarigheten till LAS, i botten.

I lagens första kapitel, 1-6 §§, finns bestämmelser om lagens tillämpningsområde och om tjänstetillsättning. Lagen gäller som nämnts för arbetstagare hos staten, dock inte för statsråd och statssekreterare. Den gäller för ämbetsmän i den mån det är särskilt föreskrivet (1 §). Lediga tjänster skall kungöras lediga om annat inte är föreskrivet eller avtalat (2 §). Huvudregeln är att tjänstemän skall anställas tills vidare (3 §). I 4 § tjänstemannalagen finns bestämmelser om "instilling". Vem som tillsätter tjänster anges i 5 § tjänstemannalagen. Att bestämmelserna i 2-5 §§ inte gäller bl.a. för tjänstemän vid Stortinget, Riksrevisjonen eller Stortingets ombudsman framgår av 6 § tjänstemannalagen.

I lagens andra kapitel, 7-19 §§, finns bestämmelser om anställningens upphörande, disciplinpåföljd, avskedande m.m. I 7 § tjänstemannalagen anges vad som gäller i fråga om upphörande av anställningar för begränsad tid. Att tjänstemän anställs på prov under sex månader om annat inte avtalats framgår av 8 § tjänstemannalagen. Där anges också att uppsägningstiden vid provanställning uppgår till tre veckor. I 9-10 §§ tjänstemannalagen meddelas bestämmelser om förutsättningarna för uppsägning och om uppsägningstid vid arbetsgivares uppsägning av arbetstagare. Tjänstemans rätt att säga upp sin anställning regleras i 11 § tjänstemannalagen. I 12 § tjänstemannalagen föreskrivs en "plikt til å overta annen stilling" och i 13 § finns regler om "fortrinnsrett til ny stilling" och "venteløn". Bestämmelser om disciplinansvar och disciplinpåföljder finns i 14 § tjänstemannalagen. Disciplinansvaret omfattar dock inte ämbetsmän som är domare. Disciplinpåföljderna är skriftlig varning, "tap av ansiennitet" och nedsättning i "lavere stilling". Förutsättningarna för avskedande av ämbetsmän och tjänstemän anges i 15 § tjänstemannalagen. Bestämmelsen begränsar inte möjligheterna för domstol att enligt straffrättsliga regler avskeda en ämbets- eller tjänsteman. Avstängning vid avskedande regleras i 16 § tjänstemannalagen. Där finns också en regel om att tjänstemän och ämbetsmän vid regeringskansliet kan "overføres til annen, mindre betrodd tjeneste." Av 17 § tjänstemannalagen framgår bl.a. att vissa ämbetsmän bara kan avskedas genom dom. Där finns också regler om beslutande myndighet i olika frågor. I 18 och 19 §§ tjänstemannalagen ges bestämmelser om handläggningen av bl.a. ärenden om disciplinansvar och regler om möjligheterna att klaga på beslut.

I tredje kapitlet (20-24 §§) tjänstemannalagen meddelas diverse bestämmelser: Forbud mot gaver i tjenesten m.v. (20 §), Strafforfølgning etter ordensstraff eller avskjed (21 §), Fordeling av utgiftene på grunn av sykdom m.v. (22 §), Reglementer (23 §) och Ikrafttreddelse (24 §).

Personalpolitik

Ett Stortingsärende om personalpolitiken (och förvaltningspolitiken) i staten är under arbete i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som har ansvaret för statens personal- och förvaltningspolitik. Ärendet skall enligt planeringen tas upp i Stortinget under våren 1992.

Mot bakgrund av att det är 15 år sedan personalpolitiken senast blev föremål för Stortingets behandling siktar man på att sätta upp mål och strategier för personalpolitiken under 1990-talet.

En målinriktad uppbyggnad och utveckling av de anställdas kompetens står i centrum för den personalpolitiska satsningen. Därigenom hoppas man få en mer omställningsbenägen förvaltning.

Arbetet med jämställdhet skall uppmärksammas bättre. Likalön är ett prioriterat område.

Ett nytt huvudlönesystemet och ett nytt lönesystem för de högsta cheferna hos staten skall vidare tas i bruk.

Man siktar också på att utforma en politik för äldre arbetstagare hos staten - en seniorpolitik. Pensionssystemet kommer att ses över. Därvid kommer man bl.a. att diskutera frågan om att göra pensionsåldern mer flexibel.

Den norska statliga personalpolitiken är traditionellt sett starkt regelorienterad. Det personaladministrativa regelverket skall förenklas och göras mera brukarvänligt och anpassas bättre till mål- och resultatstyrningen.

Personalarbetet i staten skall vidare organiseras bättre, bl.a. skall rollfördelningen mellan Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fackdepartementen och myndigheterna klargöras. Personalfunktionen skall förstärkas.

Ledarskapspolitiken skall också stärkas. Man skall satsa på åtgärder som riktar sig mot den enskilde ledaren. Målet är att främja ansvar, resultat och omställningsbenägenhet.

3.3 EG-aspekter

3.3.1 Direktiven

Genom dir. 1988:43 till samtliga kommittéer och särskilda utredare har även LOA-utredningen fått i uppdrag att beakta EG-aspekter i sin utredningsverksamhet. I den mån våra förslag berör den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital eller det västeuropeiska integrationsarbetet i övrigt, skall vi därför undersöka hur förslagen stämmer överens med eventuella EG-regler, direktiv m.m. samt hur en anpassning bör ske till sådana regler etc.

3.3.2 Allmänt om EG:s arbetsmarknadspolitik

Allmänt kan sägas att arbetsmarknadspolitikens främst betraktas som en nationell angelägenhet inom EG. Medlemsländerna kan alltså i princip utforma arbetsmarknadspolitik efter egna behov och önskemål. Genomförandet av den inre marknaden kommer till synes inte att medföra några begränsningar i den nationella bestämmanderätten (se rapporten Svensk arbetsmarknadspolitik och den västeuropeiska integrationen, Ds 1990:8 s. 3-4).

Det förhållandet att EG inte har utfärdat några allmänna och mer övergripande arbetsmarknadspolitiska direktiv etc. innebär dock inte att arbetsmarknadsfrågorna saknar betydelse. Bestämmelser som rör arbetsmarknaden och de villkor som uppställs för ett anställningsförhållande inom EG finns inskrivna på olika ställen, bl.a. i Romfördraget. Artiklarna 48-51 i Romfördraget handlar om arbetskraftens fria rörlighet, medan artiklarna 117-128 reglerar socialpolitiken, som bl.a. omfattar frågor om anställningsrätt, kollektiv (facklig) arbetsrätt och arbetsmiljörätt. Därutöver finns ett flertal direktiv, förordningar och beslut utfärdade i särskilda frågor.

EG-rätten innehåller vissa grundläggande arbetsrättsliga rättigheter för arbetstagaren. De mest betydelsefulla rättigheterna är:

- **förbudet mot diskriminering** på grund av kön, nationalitet, ras, etnisk härkomst, religion, hudfärg, social bakgrund etc.,
- **kravet på rättvis och offentlig rättegång** som uppfyller minikravet i artikel 6 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter,
- **den positiva och negativa organisationsfriheten,**
- **rätten att tillgripa fackliga stridsåtgärder i intressetvister.**

Olika gemensamma åtgärder vidtas också bl.a. för att reducera **arbetslösheten** inom EG. Denna fråga har varit särskilt aktuell i diskussionerna om den s.k. sociala dimensionen i EG-arbetet. Socialpolitikens viktigaste uppgift har därvid sagts vara att bidra till en lösning av arbetslöshetsproblemen och deras negativa sociala verkningar för enskilda och familjer.

Skyddet mot diskriminering på grund av kön eller **jämställdheten** mellan könen (artikel 119 i Romfördraget) har också varit en livligt diskuterad fråga inom EG. I december 1989 antog ministerrådet en deklaration om arbetstagarnas sociala grundrättigheter.

Ett syfte med deklarationen var att stärka jämställdheten mellan könen. EG-lagstiftningen och EG-domstolens praxis är redan förhållandevis välutvecklad på jämställdhetsområdet. EG har ett förbud mot s.k. indirekt diskriminering i arbetslivet (se utrikes- och civildepartementens skrift "Kvinna i Europa - om EG och jämställdheten, Fakta Europa 1990:3).

Särskilda bestämmelser om lika lön för lika arbete och likvärdigt arbete finns i Romfördragets artikel 119. Kompletterande bestämmelser finns

bl.a. i Rådets direktiv 75/117/EEG om inbördes anpassning av medlemsstaternas lagstiftning om genomförande av principen om lika lön till män och kvinnor.

Det kan också nämnas att EG-domstolen i en dom rörande ett danskt företag (dom 109/88 rörande Danfoss) pålagt arbetsgivaren bevisbördan för att den förda lönepolitiken inte var könsdiskriminerande.

Skyddet mot diskriminering på grund av **nationalitet** (artikel 48 i Romfördraget) har också prövats i olika sammanhang. Detta behandlas närmare under avsnitt 3.3.3.

Kravet på en rättvis och offentlig **domstolsprövning** i arbetstvister är likaledes en fråga som är mycket aktuell inom EG.

När det gäller de **kollektivrättsliga grundrättigheterna** kan det sägas att dessa har uppfattats som mer svårhanterliga och kontroversiella än övriga rättigheter. Utvecklingen går dock i riktning mot ett ökat skydd även för dessa rättigheter.

Frågan om **arbetstagarnas medbestämmande** i arbetslivet har diskuterats i olika sammanhang inom EG. För några år sedan presenterades ett förslag till en förhållandevis långtgående EG-lagstiftning om att anställda skulle få information och ha rätt att rådfrågas och diskutera bolagsledningens investeringsplaner m.m. i multinationella bolag (det s.k. Vredeling-direktivet).

Efter flera års förhandlingar förkastades förslaget år 1986 med den reservationen att frågan skulle tas upp på nytt 1989. Under år 1988 påbörjade kommissionen ett nytt arbete med frågan. Denna gång försökte man att ansluta förslagen om medarbetarinformation etc. till de mer allmänna bolagsdirektiven om offentlig insyn, revision och årsberättelseplikt. Arbetsgiversidan (Europeiska arbetsgivarförbundet, UNICE) ansåg emellertid att medbestämmandefrågorna inte borde regleras lagstiftningsvägen utan i stället lösas genom avtal. Den europeiska fackföreningsrörelsen (EFS) har haft motsatt uppfattning.

Parallellt har EG:s kommission också arbetat med andra mer begränsade lösningar av frågan. Redan 1985 beslutades således att det från den 1 juli 1989 skulle vara möjligt att skapa en övernationell företagsform s.k. europeiska ekonomiska intressegrupperingar enligt förordning nr 2137/85/EEG.

Kommissionen arbetar nu vidare på denna linje. I förslaget till en förordning om Europabolag har kommissionen tagit med vissa bestämmelser om medbestämmande som presenteras i form av tre olika lösningar eller modeller. Enligt den första modellen skall arbetstagarsidan informeras innan arbetsledningen fattar ett strategiskt beslut, medan enligt de båda andra modellerna arbetsledningen behöver lämna information först efter det att beslutet fattats men innan det verkställs.

I ramdirektivet för arbetssäkerhet och främjande av arbetshygien (89/391/EEG), som behandlas närmare i det följande, finns också föreskrifter om medbestämmande inom arbetarskyddet.

Kommissionens ambition för framtiden är att skapa ett flertal alternativa lösningar på medbestämmandefrågan, varav medbestämmandet i Europa-

bolagen och arbetarskyddet är några modeller. Företag och anställda skall kunna välja det alternativ som passar dem bäst i olika fall.

Beträffande frågan om **anställningsskydd** bör nämnas att man inom EG utfärdat ett särskilt direktiv om skydd mot uppsägningar (75/129/EEG). Direktivet gäller reducering av arbetskraften och permittering av andra orsaker än sådana som har samband med arbetstagarens person. För tillämpningen av direktivet förutsätts att antalet anställda är minst 20 och att uppsägningen etc. avser minst 10 personer i över 30 dagar (i vissa fall 90 dagar). Vissa ytterligare begränsningar finns i tillämpningen av direktivet.

EG har också utfärdat ett direktiv om arbetstagarnas rättigheter i samband med överlåtelse av en rörelse (77/187/EEG). Direktivet tillämpas när en rörelse överläts till annan ägare. Av ordalydelsen framgår att direktivet inte gäller offentliga sektorn.

Slutligen finns också ett direktiv rörande skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (80/987/EEG). Direktivet innehåller regler om staternas skyldighet att garantera anställdas lönekrav vid arbetsgivarens obestånd.

I början av maj 1992 undertecknade EFTA-länderna och EG avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) som avses träda i kraft den 1 januari 1993. Avtalet innebär inom arbetsrättens område ett åtagande för Sverige att bringa svenska regler i överensstämmelse med de ovan nämnda direktiven.

Sverige torde uppfylla de nu nämnda arbetsrättsdirektiven utan några ändringar i gällande lagstiftning. En fråga som kan komma upp när det gäller kommande EG-direktiv är frågan om möjligheten att rent allmänt införliva direktiv helt eller delvis genom kollektivavtal med ländernas rättsordningar. Inom EG pågår en utveckling mot ökad användning av kollektivavtal i dessa hänseenden, vilket ligger väl i linje med den svenska eller nordiska modellen på den svenska arbetsmarknaden.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av starka organisationer, som organiserar en mycket stor del av arbetsmarknaden på såväl arbetsgivar- som arbetstagar sidan. Den svenska arbetsrättslagstiftningen bygger därför sedan lång tid på förutsättningen att arbetsmarknadens parter har möjlighet att genom kollektivavtal ersätta, komplettera eller fylla ut lagstiftningen och att det är de fackliga organisationerna som i första hand har att tillvarata arbetstagarnas intressen. Lagstiftningen syftar till att skapa goda förutsättningar för detta. Det som brukar kallas den svenska modellen kännetecknas framförallt av den starka ställning som parterna på arbetsmarknaden har och dessas principiella frihet att träffa avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. En förutsättning för denna frihet är också att parterna tar ett stort ansvar för att upprätthålla arbetsfreden och att löneutvecklingen inte spränger de samhällsekonomiska ramarna.

Kollektivavtalen täcker en helt dominerande del av arbetsmarknaden. Även på den del av arbetsmarknaden där kollektivavtal saknas utgör kollektivavtalen en norm för vad som skall gälla mellan arbetsgivaren och dennes anställda. Kollektivavtalen är således det dominerande instrumentet i Sverige för att tillförsäkra de enskilda arbetstagarna det skydd som de i många andra länder tillerkänns genom lagstiftning.

Arbetsmiljölagstiftningen har under senare år utvecklats relativt snabbt inom EG och kan i dag allmänt sägas svara upp till den standard som vi har i de nordiska länderna. EG har sålunda fastställt ramdirektiv och särdirektiv som avser arbetstagarskyddet mot risker vid kemikalisk, fysikalisk och biologisk påverkan.

EG har även antagit ramdirektiv om arbetssäkerheten och arbetshygien som kompletteras av flera särdirektiv. Det har även aviserats ytterligare beslut, rekommendationer, direktiv etc. om bl.a. säkerhetsinformation på arbetsplatserna och om säkerheten och hälsan inom transportsektorn.

För Sveriges del är de nu nämnda grundrättigheterna om diskrimineringsförbud, rätt till domstolsprövning, organisationsfrihet och strejkrätt reglerade i första hand i grundlagen. Särskilda bestämmelser i dessa ämnen finns också i andra författningar.

3.3.3 Arbetskraftens fria rörlighet

För att den ekonomiska gemenskapen skall fungera inom EG krävs inte bara fria varu-, tjänste- och kapitalflöden utan också en möjlighet för människor att röra sig fritt mellan de olika medlemsländerna. Rätten till fri rörlighet gäller dock endast arbetstagare. Det är alltså inte fråga om fri invandring mellan EG-länderna utan bara fri rörlighet för arbetskraft.

Genom den fria rörligheten underlättas arbetskraftens omfördelning från lågproduktiva till högproduktiva områden och arbetslösa får en betydligt större arbetsmarknad att söka arbete på.

Principen om arbetskraftens fria rörlighet finns inskriven i artikel 48 i Romfördraget. Närmare regler har meddelats genom ett antal förordningar, beslut m.m., varav kan nämnas bl.a. Rådets förordning (1612/68/EEG) om arbetstagares fria rörlighet inom gemenskapen.

Rätten till fri rörlighet innebär ett förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet mellan medlemsstaternas arbetstagare i fråga om arbete, lön och andra anställningsvillkor (artikel 48.2). Förbudet mot diskriminering eller likabehandlingsprincipen gäller också sociala och skattemässiga förmåner, rätten att delta i omskolnings- och utbildningsprogram, fackligt medlemskap och utövandet av fackligt arbete m.m.

Den fria rörligheten innebär vidare att en arbetstagare från ett EG-land kan söka utannonserade arbeten i varje annat EG-land och att arbetstagaren därvid har rätt att resa in i samt vistas i varje sådant land. Arbetstagaren får även fortsätta att bo i arbetslandet efter det att anställningen upphört (artikel 48.3).

En av de första frågor som EG-domstolen hade att ta ställning till var innebörden av uttrycket "arbetstagare". Domstolen har gett uttrycket en mycket bred tolkning. I flera domar har den definierat arbetstagaren som en person som härstammar från en medlemsstat och som oavsett nuvarande syssla är berättigad till bidrag eller andra förmåner från ett nationellt socialt trygghetssystem.

"Arbetstagare" omfattar inte personer som bedriver egen verksamhet och som därför i stället faller in under reglerna om den fria etableringsrätten. Däremot omfattas såväl heltids- och deltidsanställda arbetstagare

som andra med dem jämförbara anställda (Europaeisk dokumentation 5/1986/Danmark).

Allmänt sett kan arbetstagarna delas upp i fyra grupper: personer som söker arbete, anställda personer, arbetslösa personer och före detta anställda personer som pensionerats eller blivit arbetsoförmögna (Svensk arbetsmarknadspolitik och den västeuropeiska integrationen, Ds 1990:8).

De nu nämnda principerna och reglerna om arbetskraftens fria rörlighet omfattar också arbetstagarnas familjer.

Även om regleringen av arbetskraftens fria rörlighet gällt i snart tjugo år har flyttningsbenägenheten mellan EG:s medlemsstater i praktiken varit mycket liten. För att ändra på detta pågår ett omfattande arbete efter flera linjer för att helt eller delvis undanröja de olika mekanismer som kan försvåra eller förhindra den önskvärda rörligheten.

Den fria rörligheten har förvärats bl.a. av att EG-länderna inte haft ömsesidigt godkända utbildningar, examina, diplom och andra yrkesbehörigheter. År 1989 antogs emellertid ett direktiv om likställande av högre utbildning och samtidigt presenterades ett direktivförslag som likställer vissa yrkesutbildningar i medlemsländerna (EG-information för Sverige nr 4, oktober 1989).

Vissa begränsningar i den fria rörligheten tillåts med hänsyn till den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten och folkhälsan (artikel 48.3 i Romfördraget). Närmare bestämmelser om detta har meddelats i Rådets direktiv (64/221/EEG). Detta direktiv har varit föremål för tolkning av EG-domstolen i ett flertal fall. Bestämmelserna skall tolkas restriktivt men tillåter samtidigt de nationella myndigheterna att göra vissa skönsmässiga bedömningar.

Undantag i den fria rörligheten görs också för verksamhet inom den offentliga sektorn, vilket behandlas närmare i det följande.

3.3.4 EG:s syn på anställningar inom den offentliga sektorn

Principen om arbetskraftens fria rörlighet förutsätter sålunda ett slopande av särregler om krav på visst medborgarskap för anställning.

När det gäller offentlig anställning är förhållandena något annorlunda. Enligt artikel 48.4 i Romfördraget gäller nämligen reglerna om arbetskraftens fria rörlighet inte för anställda inom den offentliga sektorn.

EG-domstolen har i ett antal avgöranden behandlat innebörden av detta undantag och därvid konstaterat att även om medlemsstaterna har ett berättigat intresse att förbehålla vissa anställningar inom den offentliga sektorn för sina egna medborgare, är denna rätt inte absolut.

I en dom som gällde Belgien (149/79, 17.12.1980 s.3881 och 26.5.1982 s.1845) uttalade domstolen att undantaget i punkt 4 bara gäller anställningar som står i direkt förbindelse med den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet, nämligen den del av verksamheten som avser utövande av offentlig myndighet eller ett ansvar för att värna om statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen. Sådana anställningar förutsätter nämligen, enligt domstolen, att arbetstagaren känner en särskild solidaritet med staten. Däremot omfattar undantaget i punkt 4 inte anställningar som, oavsett att de finns inom den offentliga sektorn,

inte innebär ett deltagande i uppgifter som hör till det egentliga myndighetsutövningsområdet (den egentliga administrationen).

Mot bakgrund av dessa principer fann domstolen att Belgien inte kunde kräva belgiskt medborgarskap för offentlig anställning som bl.a. järnvägsstationsarbetare, konduktör, banarbetare, rangerarbetare, signalarbetare, renhållningsarbetare vid järnvägen, snickare, elektriker samt sjuk- och barnsköterskor vid kommunala institutioner. Däremot ansåg domstolen att belgiskt medborgarskap kunde krävas för anställning t.ex. som chef vid ett kommunalt tekniskt kontor eller som kommunal nattvakt.

Kommissionen har förberett ett direktiv till medlemsstaterna om tillämpningen av artikel 48 i Romfördraget i den offentliga förvaltningen och vilka undantag som får göras med hänsyn till punkt 4. Tillräcklig upplutning kring ett sådant direktiv har dock inte kunnat uppnås.

Kommissionen har därför i stället valt en annan väg för att i möjlig mån försöka avskaffa de begränsningar i rätten till offentlig anställning som anknyter till krav på viss nationalitet. År 1988 utfärdade kommissionen sålunda ett meddelande (88/C72/02) där man preciserar sin ståndpunkt i fråga om offentliganställda och hur man avser att ställa sig till undantaget i artikel 48.4.

I detta meddelande förklarar kommissionen att undantaget i fördragets artikel 48.4 gäller enbart speciella anställningar hos staten och andra offentliga organ såsom inom förvarsmakten, polisen, rättsväsendet, skatteväsendet och den diplomatiska kåren. Undantaget sägs vidare gälla anställningar i regeringskanslierna, länsstyrelserna, lokala myndigheter, riksbankerna och andra offentliga organ, där arbetsuppgifterna innefattar utövning av offentlig myndighet, såsom beredning och verkställighet av rättsliga handlingar, rådgivning till underordnade organ m.m.

Däremot anser kommissionen i sitt meddelande att medlemsstaterna bör öppna följande områden inom den offentliga sektorn också för arbetstagare som är medborgare i ett annat EG-land:

- offentliga organ som ansvarar för administrationen av kommersiell samhällsservice (offentliga transporter, elektricitet- och gasdistribution, flyg- och sjötransporter, post- och telekommunikationer, radio och television),
- offentlig hälso- och sjukvård,
- det allmänna skol- och undervisningsväsendet,
- offentlig forskning för icke-militära ändamål.

Kommissionen tillägger i sitt meddelande att dessa verksamheter också finns inom den privata sektorn eller kan utövas i den offentliga sektorn utan någon mera detaljerad statlig reglering av verksamheten.

Enligt uppgift från sakansvariga i kommissionen återspeglar kommissionens meddelande den aktuella ståndpunkten beträffande offentliganställda och anses ge en heltäckande bild av gemenskapspolitiken på området.

Fram till maj 1991 hade bara två medlemsländer uppfyllt kommissionens rekommendationer, nämligen Nederländerna och Irland.

Nederländerna verkar ha kommit längst och har i princip inga begränsningar kvar i fråga om offentlig tjänst. Till och med parlamentsuppdragen har av regeringen föreslagits bli åtkomliga för utlännningar med minst fem års bosättning i landet.

Storbritannien har också kommit en god bit på vägen men har ännu inte "avnationaliserat" sina offentliga anställningar inom forskningsområdet. Övriga medlemsländer har nu fått en skriftlig erinran av kommissionen att följa rättspraxis och givna rekommendationer i ämnet. Annars kommer rättsliga åtgärder att vidtas.

I slutet av maj 1991 öppnade emellertid också Frankrike sin offentliga sektor för medborgare från övriga EG-länder. Genom en lag får nu sådana medborgare tillgång till bl.a. anställningar inom sjukvården. I lagen har ett tillägg gjorts enligt vilket medborgarskap i annat EG-land inte får åberopas som grund för att vägra en offentlig anställning. Frankrike har härigenom i princip tagit ett steg längre än övriga EG-länder i denna fråga.

3.3.5 Sammanfattande synpunkter på den europeiska integrationens effekter på den offentliga sektorn

De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inom EG är i stort sett desamma som i Sverige. En stor del av EG:s åtgärder är dock av mer passiv natur såsom kontantstöd etc., medan Sverige har satsat mer på aktiva insatser såsom arbetsförmedling och utbildning. Det finns inte någon anledning att befara att Sverige behöver ändra inriktningen på sin arbetsmarknadspolitik i nu nämnda avseenden.

En anslutning till EG:s fria arbetsmarknad förväntas inte medföra någon dramatisk ökning av **arbetskraftsrörligheten** till och från Sverige. Den torde i vart fall inte bli större än rörligheten inom den befintliga gemensamma nordiska arbetsmarknaden.

Tillgången till en fri arbetsmarknad innebär dock sannolikt att vi får ett visst inflöde av utländsk arbetskraft vid en stor arbetskraftsbrist i landet. Och omvänt; vid hög arbetslöshet får svenska arbetslösa tillgång till en betydligt större arbetsmarknad än i dagsläget.

Samtidigt kan det emellertid konstateras att den fria arbetsmarknaden inom EG hittills inte lett till någon särskild geografisk utjämning av arbetslösheten.

Den fria arbetsmarknaden kan också förväntas få vissa effekter på **lönebildningen** och även påverka **strukturomvandlingen** inom olika verksamhetsområden. Lönerna kommer sannolikt att anpassas till vad som gäller inom EG. Integrationen med EG leder sannolikt till ett minskat nationellt inflytande över lönebildningen. Arbetsmarknadsparternas centrala funktion reduceras ytterligare och inkomstutjämnande åtgärder ännu mer i riktning mot den regionala och lokala nivån. Lönesättningen blir mer marknadsmässig. Det sagda ligger väl i linje med den förnyelse och marknadsanpassning som genomförs av den statliga sektorn i Sverige. Behovet av strukturomvandling kan i sin tur påverkas av en förändrad tillgång på arbetskraft (se rapporten Svensk arbetsmarknadspolitik och den västeuropeiska integrationen, Ds 1990:8).

Om svenskt medborgarskap som villkor för statlig anställning gäller vad som föreskrivs i RF eller annan lag.

Enligt 11 kap 9 § RF finns krav på svenskt medborgarskap för bl.a. domare, myndighetschefer, vissa ledamöter av myndigheters styrelser, tjänster inom regeringskansliet närmast under statsråd och tjänster som svenskt sändebud. Detta villkor gäller också för tjänster och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. I övrigt får enligt RF detta villkor för tjänst eller uppdrag inom offentliga sektorn uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

I 4 kap. 2 § LOA har krav på svenskt medborgarskap vidare ställts upp generellt för militärer, åklagare och polismän. Enligt samma paragraf får regeringen i övrigt föreskriva, se förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster (avser skyddsklassade tjänster) - eller för särskilda fall besluta att svenskt medborgarskap skall gälla för vissa andra, i stycket särskilt uppräknade tjänster, nämligen tjänster i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen och andra statliga tjänster som bl.a. kan vara förenade med myndighetsutövning eller som rör rikets säkerhet.

Om andra särskilda behörighetsvillkor för statliga tjänster gäller enligt 4 kap 2 § sista stycket LOA vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

Vi gör följande bedömning i fråga om medborgarskapskravet m.m.

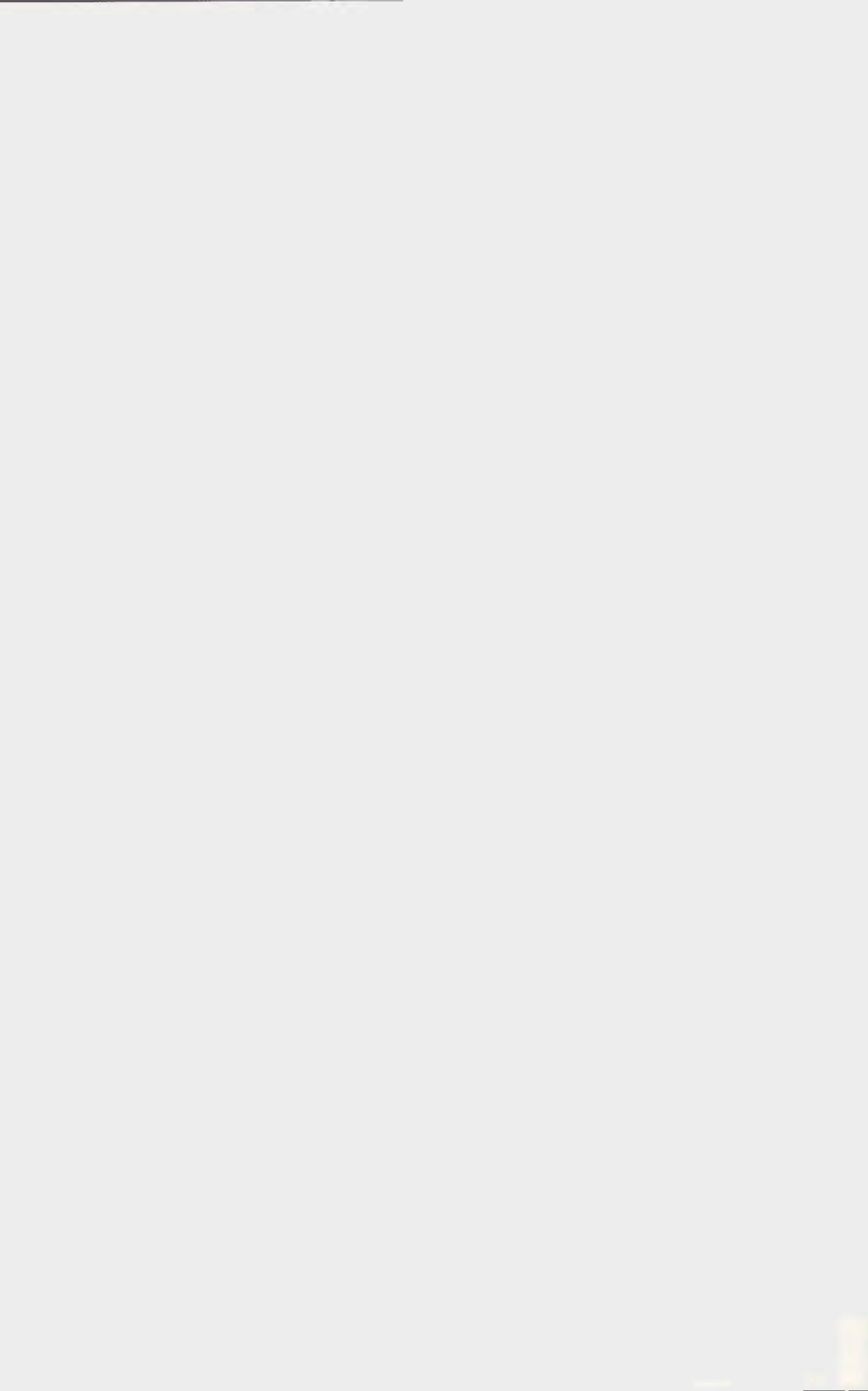
Såvitt vi kan bedöma är de nu redovisade bestämmelserna om krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga anställningar förenliga med EG-domstolens praxis och kommissionens rekommendationer i ämnet. Bestämmelserna får anses ligga väl inom ramen för de verksamhetsområden på vilka undantaget i artikel 48.4 i Romfördraget har ansetts tillämpligt.

Som tidigare nämnts påverkas den fria rörligheten på arbetsmarknaden också av i vad mån särskilda yrkes- och utbildningskrav ställs upp för en anställning och godkänns mellan länderna. EGs allmänna system för erkännande av utbildningar bygger på Romfördragets artiklar om den fria rörligheten, men det är något oklart om detta system också gäller utbildningar o.d. inom den offentliga sektorn.

Alltför omfattande krav på svenskt medborgarskap jämte andra särskilda behörighetsvillkor för statlig anställning kan dock komma i strid med de allmänna strävandena om ökad arbetskraftsrörlighet mellan länderna och uppfattas som ett onödigt hinder beträffande vissa statliga anställningar.

Det är därför angeläget att denna fråga uppmärksammas fortlöpande. Vid de översyner som sker av olika verksamhetsområden inom den offentliga sektorn bör lämpligheten noga prövas av de särskilda krav på svenskt medborgarskap och andra särskilda behörighetsvillkor som ställts upp för olika anställningar.

Vi har vid utarbetandet av våra förslag funnit att dessa är väl förenliga med den nuvarande EG-regleringen.



4 Den förändrade synen på statlig anställning och personalpolitik

4.1 Utvecklingslinjer

De flesta områden inom det svenska samhället förändras och utvecklas snabbt. Statsförvaltningen genomgår också en fortlöpande utveckling och effektivisering. Målet är att åstadkomma en effektiv statsförvaltning som erbjuder medborgarna hög kvalitet och god service.

En grund för utvecklingsarbetet lades genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226), där plattformen finns för det nya styrsystemet inom statsförvaltningen, den nya budgetprocessen och den nya synen på chefsfrågornas betydelse. Förnyelse- och utvecklingsarbetet har också behandlats utförligt i de senare årens budgetpropositioner.

Ett antal huvudlinjer för förnyelsen av den statliga sektorn kan urskiljas. Av övergripande natur är strävandena till en avreglering och internationalisering inom de olika förvaltningsområdena. Som en följd av bl.a. dessa strävanden genomförs också större strukturrationaliseringar. Den kommande EG-anslutningen torde också medföra olika förändringar i den svenska förvaltningsstrukturen.

Utvecklingen på arbetsmarknaden i sin helhet kännetecknas av en ökad decentralisering av lönebildning och personalpolitik. På den privata arbetsmarknaden har under 1980-talet löneförhandlingar i ökad utsträckning förts på bransch- och företagsnivå. Inom det kommunala området har de enskilda kommunernas och landstingens inflytande över lönebildningen blivit större. Genom bl.a. ökade inslag av individuell lönebildning och centrala avtal med olika "lönepotter" för fördelning genom lokala förhandlingar har de lokala statliga arbetsgivarna fått bättre möjligheter att anpassa anställningsvillkoren till övriga arbetsmarknadssektorer. Stora förändringar har under 1980-talet också skett inom det avtalsreglerade området i statsförvaltningen. Utvecklingen mot en resultatstyrning av de olika statliga verksamheterna bör möjliggöra en fortsatt decentralisering och marknadsanpassning av löne- och anställningsvillkoren inom staten. En annan bärande tanke för att effektivisera

statsförvaltningen är principen om målstyrning av de olika verksamheterna. I detta utvecklingsarbete ligger också att pröva om det i vissa fall är lämpligare att bedriva en statlig verksamhet i andra former än den traditionella myndighetsformen.

4.2 Regelreforming

Ett viktigt inslag i förnyelse- och utvecklingsarbetet inom den statliga sektorn är att reformera regelverket. Detta arbete går ytterst ut på att regler skall vara ändamålsenliga för sitt syfte.

En del regelreformeringsaspekter kan sägas ha övervägande juridisk-teknisk karaktär. Arbetet med denna inriktning går ut på att

- förenkla regelsystemet genom att göra det mindre detaljerat, klarare utformat och språkligt mer lättillgängligt,
- sanera regelsystemen för att avskaffa föråldrade eller onödiga regler och allmänt verka för en minskning av antalet regler.

Det finns emellertid också andra aspekter på regelreforming, nämligen med utgångspunkt i reglernas sakinhåll. Arbetet i denna del går ut på att analysera exempelvis

- om just regler är det bästa medlet att uppnå det som man vill åstadkomma,
- om en reglering är effektivt utformad i fråga om organisationen för handhavandet, beslutsnivåer m.m.,
- reglernas faktiska genomslagskraft och bieffekter,
- om systemen för uppföljning och utvärdering är tillräckligt effektiva.

Regelreforming med den här utgångspunkten berör direkt dem som beslutar om vad reglerna skall innehålla i sak och har därmed mycket vidare aspekter än de rent juridiska.

4.3 Den förändrade synen på statlig anställning och personalpolitik

Personalpolitiska frågor har stor betydelse för all statlig verksamhet. De är viktiga både på grund av att personalens kompetens är avgörande för hur bra en organisation kan lösa sina uppgifter och utvecklas men också på grund av att personalkostnaden är den helt dominerande kostnaden i de flesta statliga verksamheter.

I regeringens proposition om den statliga personalpolitiken m.m. (prop. 1984/85:219, UbU 1985/86:5, rskr. 50, AU 1985/86:6, rskr. 48) anges bl.a. två grundläggande principer för personalpolitik i den statliga förvaltningen.

Den ena är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar. Den andra principen är att statlig lönepolitik skall styras av förhållanden på arbetsmarknaden och inte utgöra ett finanspolitiskt instrument. Mot bl.a. denna bakgrund har de avtalsreglerade villkoren i statlig anställning under senare delen av 1980-talet närmast sig vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Bl.a. har det statliga lönesystemet förändrats från ett

detaljreglerat system mot ett system med individuellt differentierad lönesättning. Vidare har ett nytt trygghetsavtal som i stora delar stämmer överens med förhållanden på den privata arbetsmarknaden förhandlats fram. Särskilda affärsverks- och bolagsavtal, anpassade till de verksamheter som bedrivs i dessa former har träffats. Ett nytt pensionsavtal som också ansluter till den övriga arbetsmarknaden har överenskommits. Även i övrigt ansluter villkoren i de statliga avtalen närmare till vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden.

En motsvarande utveckling är nu också på gång inom det författningsreglerade området. Genomgripande förenklingar har nyligen genomförts i förordningsbeståndet inom det personalpolitiska området (se SAV Cirk. 1992 A4). Dessa ändringar har dock i första hand varit konsekvenser av avtalsförändringar eller genomförts som ett led i en juridisk-teknisk regelreformerings.

5 Allmänna utgångspunkter för en ny reglering

5.1 Medborgarnas krav

Inledning

I alla de arbetsrättsliga reformer som genomförts på det offentliga området under de senaste tjugofem åren har betydelsen av att skydda medborgarnas intressen starkt betonats.

Under behandlingen av 1975 års ämbetsansvarsreform pekade riksdagen också särskilt på samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt (JuU 1975:22 s. 100).

Även i våra utredningsdirektiv understryks vikten av att skydda de medborgerliga kraven på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet och på att offentliga uppgifter fullgörs på ett riktigt sätt. I direktiven hänvisas till förarbetena till LOA och den närmare redogörelse som där lämnas om bland annat frågan om hänsynen till den politiska demokratins krav och till den offentliga verksamhetens särart.

Statliga myndigheter arbetar alltså med delvis andra mål och på andra villkor än arbetsmarknaden i övrigt, vilket medför vissa effekter för deras funktion som arbetsgivare. De statliga arbetsgivarna svarar för att samhällets verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt för allmänhetens bästa. Verksamheten måste därför utformas så att politiska beslut som fattas i demokratisk ordning kan få genomslagskraft i verksamheten. Det ställer särskilda krav på insyn för medborgarna och mottaglighet för allmänhetens önskemål. Allmänheten har rätt att ställa krav på hur samhällets verksamhet fullgörs och därmed också på den personal som faktiskt utövar uppgifterna.

Särskilda rättssäkerhetskrav gör sig vidare gällande på vissa verksamheters arbetsformer och organisation. Det gäller speciellt när verksamheten avser myndighetsutövning gentemot enskilda och andra, t.ex. av poliser, åklagare, domare eller kronofogdar.

I det följande går vi närmare igenom betydelsen av de särskilda medborgarliga krav som främst gör sig gällande i de nu aktuella sammanhangen.

Den politiska demokratis krav

I betänkandet (SOU 1975:1 s. 638) Demokrati på arbetsplatsen, som låg till grund för 1976 års arbetsreform, framhöll arbetsrättskommittén att den av kommittén föreslagna grundsatsen om avtalsfrihet inte fick komma i konflikt med grundläggande demokratiska privilegier rörande medborgarnas politiska rättigheter och om de politiska organens frihet att inom grundlagens ram handla utan obehörig inblandning från utomstående.

Remissinstanserna delade kommitténs uppfattning att den politiska demokratin måste respekteras och inte får sättas ur kraft genom avtal mellan parterna på arbetsmarknaden.

I motiven till LOA (prop.1975/76 bil. 2 s. 142-144) anförde departementschefen bl.a följande.

"Jag anser alltså, i likhet med bl.a. löntagarorganisationerna, att de offentligt anställdas inflytande i princip skall bygga på samma regler som för den övriga arbetsmarknaden, men att denna princip bör vika, när detta krävs av hänsyn till den politiska demokratin.

Enligt RF utgår all offentlig makt utgår från folket (1 kap. 1 §). Medborgarna beslutar genom sina valda representanter i riksdagen om rikets angelägenheter. Regeringen, som bland annat genom myndigheterna har att omsätta riksdagens och sina egna beslut i praktisk handling, är ansvarig endast inför riksdagen. På de politiska organen - riksdag och regering - ligger det yttersta ansvaret för de prioriteringar och beslut som rör den offentliga verksamhetens inriktning, omfattning och innehåll. Motsvarande gäller om kommunfullmäktige och landsting samt övriga kommunala politiska organ. I stor utsträckning har det allmännas beslutanderätt i dessa ämnen delegerats till olika verk, myndigheter etc.

Vill man söka ange den vidaste ramen för vad som enligt grundlag kan bli föremål för kollektivavtal på det offentliga området, har man sålunda att i första hand beakta RF och grunderna för RF. Jag avser därvid främst vad som gäller om den politiska demokratin, statsskicket ("ett representativt och parlamentariskt statsskick"), den kommunala självstyrelsen, fördelningen av den offentliga maktutövningen och myndigheternas allmänna uppgifter (jfr. särskilt 1 kap. 1, 3 och 5-7 §§, 8 kap. 5 och 13 §§ samt 11 kap. 6 §). Men i RF finns också andra föreskrifter som begränsar utrymmet för avtalsreglering. - - -

Den politiska demokratin drar redan genom förankringen i RF och kommunallagarna upp ramen för de offentligt anställdas medbestämmande. Den grundläggande förutsättningen för den fortsatta utvecklingen av detta medbestämmande inom den offentliga förvaltningen måste därför vara principen om den politiska demokratis suveränitet. De stats- och kommunanställdas inflytande får alltså inte utvidgas i så hög grad, att de allmänna medborgarintressena - som alla

offentliga myndigheter har att beakta - kommer i kläm. Detta är inte uttryck för några grundläggande motsättningar mellan den politiska demokratins princip och principen om löntagarinflytande. Båda går ut från och får sitt innehåll genom människors vilja och förmåga att delta i utformningen av de egna livsvillkoren och att solidariskt ta sin del av ansvaret för utvecklingen i samhället."

Enligt motiven till LOA gäller vidare att avtal inte bör träffas om den offentliga verksamhetens *mål, inriktning, omfattning och kvalitet*. Som skäl härför anfördes bl.a. följande (prop. 1975/76 bil. 2 s. 150-151).

"Alla röstberättigade - alltså även de offentligt anställda arbetstagarna - kan med sin röst påverka besluten om vilken verksamhet som de statliga och kommunala myndigheterna skall bedriva. Det skulle strida mot vår vedertagna demokratiska ordning - som den kommer till uttryck främst i RF respektive kommunallagen och landstingslagen - att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande över beslut som bestämmer myndigheternas verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet än medborgarna i övrigt.

Det är mot denna bakgrund man har att bedöma vilket utrymme för kollektivavtal som kan finnas på den gemensamma sektorn - - - (Frågor om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet) skall i stället beredas och avgöras genom beslut i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna. Sådana beslut kan ha olika innebörd. Ofta är det fråga om tilldelningen av resurser. Men gemensamt för dessa offentliga beslut torde vara att de avser både en maximering och en minimering av verksamhetens kvalitet och omfattning. - - -

Det bör sålunda tillkomma de politiska organen och, efter delegering, verk och andra myndigheter att bestämma vilken typ av verksamhet som myndigheten skall bedriva - - - liksom målen för myndighetens verksamhet och de ramar, inbegripet resursramar, inom vilka verksamheten skall bedrivas. Till det politiska beslutsområdet måste också hänföras den utåtriktade delen av myndigheternas verksamhet. Därmed åsyftas främst myndighetsutövningens innehåll men också innehållet i annan verksamhet som riktar sig till offentliga myndigheter och till allmänheten. - - - Till nu nämnda frågor hör självfallet också t.ex. avgörandet om på vilken ort och inom vilket geografiskt område en offentlig verksamhet skall bedrivas och beslut om till vilka personer eller grupper av personer som verksamheten skall riktas."

I motiven till LOA exemplifierades också närmare vad som avsågs med "omfattning, inriktning och kvalitet".

Vad som sagts i det föregående om den politiska demokratins krav i de nu aktuella sammanhangen har vi lagt till grund även för våra bedömningar rörande det statliga anställningsförhållandet.

Insynen i den statliga verksamheten

För att kunna åstadkomma en aktiv demokratisk styrning av den statliga verksamheten och tillgodose medborgarnas intresse av att verksamheten fullgörs på ett riktigt sätt är det viktigt att denna är föremål för insyn och kontroll.

Offentlighetsprincipen, som anses vara av grundläggande betydelse för det svenska statsskicket, har sedan länge präglat svensk rättskipning och förvaltning.

Genom offentlighetsprincipens tillämpning i det allmännas verksamhet får medborgarna möjlighet att kontrollera inriktningen av myndigheternas arbete, deras effektivitet, handlägningsrutiner m.m.

När det gäller enskilda förvaltningsärenden tillgodoses allmänhetens behov av insyn i första hand genom principen om *allmänna handlingars offentlighet*. Handlingsoffentligheten är föreskriven i tryckfrihetsförordningen (TF). Undantag från denna princip får dock göras genom lag av hänsyn till särskilt viktiga intressen som fordrar skydd mot insyn. Detta behandlas närmare i sekretesslagen (1980:100). Dessutom gäller som regel förhandlingsoffentlighet hos domstolar och beslutande politiska församlingar som riksdagen och kommunfullmäktige.

Den medborgerliga *yttrande- och informationsfriheten* i RF kan också ses som ett uttryck för offentlighetsprincipen.

En särskild vidsträckt yttrandefrihet gäller i förhållande till nyhetsmedierna. I TF ges sålunda särskilda bestämmelser om den s.k. *meddelarfriheten*. Avsikten med skyddet för uppgiftslämnare är att samhällsdebatten skall tillföras ett så allsidigt material som möjligt och att underlaget för en kritisk granskning skall bli så brett som möjligt. Genom förmedling av massmedia kommer den statliga verksamhetens åtgärder och beslut till en bredare allmänhets kännedom.

Av betydelse för insynen och kontrollen är givetvis också den *tillsyn* över bl.a. den offentliga tjänsteutövningen som *JO och JK* har. Enligt 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall JO särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar RF:s bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Utöandet av en statlig tjänst är alltså förenat med en redovisningsskyldighet inför våra två högsta tillsynsorgan och kan bli föremål för kritiska uttalanden, som kan få stor publicitet genom massmedia.

Offentlighetsprincipen har betonats av statsmakterna i flera olika sammanhang och från olika aspekter, bl.a. beträffande myndigheternas ledningsfunktioner (prop. 1986/87:99) och den offentliga sektorns informationsverksamhet (prop. 1988/89:100 bil. 2 s. 32-33).

Rättssäkerheten

I begreppet rättssäkerhet ligger bl.a. ett krav på att offentligt anställda skall vara objektiva i sitt handlande och följa givna föreskrifter. *Objektivi-*

tets- och normmässighetskravet finns fastslaget i 1 kap. 9 § RF. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Bestämmelsen kan sägas ge uttryck för de mer traditionella rättssäkerhetskraven om att offentliga uppgifter skall handläggas opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt.

För att garantera en opartisk handläggning är det också ett viktigt rättssäkerhetskrav att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ i ärenden som rör myndighetsutövning i särskilt fall. *Kravet på en funktionell självständighet* vid myndighetsutövning finns återgivet i 11 kap. 7 § RF:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

En för domstolarna motsvarande regel, som dock ger dem en mer självständig ställning i deras dömande verksamhet, finns i 11 kap. 2 § RF.

För att myndigheternas funktionella självständighet skall fungera krävs också en *personlig självständighet* hos den anställde vid myndighetsutövning. Det är viktigt att denne kan värna sig mot olika slags påtryckningar. De offentligt anställda har därför bl.a. sedan länge tillförsäkrats en trygghet mot godtyckligt skiljande från anställningen. Intresset av att de anställda fullgör sina uppgifter på ett riktigt sätt utan ovidkommande hänsyn, skyddas bl.a. också genom de särskilda ansvarsregler som meddelats för dem. Samma syfte har bestämmelserna om skydd för tjänsteutövningen mot bestickning och mot våld, tvång och missfirmelse för tjänstens skull.

Medborgarnas krav på rättssäkerhet när det gäller fullgörandet av olika samhällsuppgifter kan också ses i en vidare bemärkelse, nämligen som ett *uttryck för den allmänna rättstryggheten i samhället*, dvs. att man har ändamålsenliga lagar och andra författningar till skydd för medborgarnas intressen och att dessa verkligen får genomslag. (Se bl.a. regeringens skrivelse 1984/85:202 s.16 om den offentliga sektorns förnyelse.)

Rättssäkerheten i vidsträckt mening har också en *serviceaspekt*. Det är viktigt att myndigheterna lämnar snabba, enkla och entydiga besked och att myndigheterna bistår den enskilde så att denne kan ta till vara sin rätt.

Denna vidare syn på rättssäkerheten har kommit till uttryck i bl.a. FL. Här ges särskilda regler som syftar till att den enskilde bättre skall kunna ta till vara sin rätt genom en utvidgad serviceskyldighet från myndigheterna och bättre samverkan mellan myndigheterna, snabbare och enklare handläggning, lättbegripligare språk och muntlig handläggning (4-7 och 14 §§ i lagen).

5.2 Grundlagens krav

Under begreppet "grundläggande bestämmelser" i 11 kap. 10 § RF bör i princip bara hänföras frågor som har ett mera direkt samband med den statsanställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning.

Det innebär att regeringen har en vidsträckt restkompetens i andra frågor. Det medför vidare att bestämmelser som är av grundläggande natur i princip måste vara tvingande medan regler som faller under regeringens restkompetens däremot kan vara dispositiva, så att avvikelser får göras avtalsvägen.

RF förutsätter en offentligrättslig reglering av vissa frågor rörande de statsanställda. Det gäller bl.a. frågor som kan hänföras till 11 kap. 10 § RF om grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning.

Vissa bestämmelser om beslutande organ, befordringsgrunder och krav på svenskt medborgarskap vid tillsättning av statliga anställningar anses enligt 11 kap. 9 § RF också vara förbehållna en offentligrättslig reglering. Detsamma gäller bestämmelser för ordinarie domare i de ämnen som omfattas av bl.a. 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 § RF.

Bestämmelsen i 11 kap. 10 § RF berörs närmare i det följande. Reglerna rörande ordinarie domare i 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 § RF behandlas i avsnitt 6.5.4. 11 kap. 9 § RF om beslutande organ, befordringsgrunder och krav på svenskt medborgarskap vid tillsättning av statliga anställningar behandlas i avsnitt 6.5.2.

Bakgrund

Enligt 11 kap. 10 § RF gäller att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i RF meddelas i lag. Bestämmelsen gäller för alla tjänstemän hos staten oberoende av vilka arbetsuppgifter de utför.

Vad som är att anse som grundläggande bestämmelser framgår inte uttryckligen av lagtexten eller av förarbetena till paragrafen (prop. 1973:90 s. 407). Däremot kan man få viss vägledning i förarbetena till den bestämmelse som gällde tidigare. 11 kap. 10 § RF överensstämmer i sak helt med 36 § andra stycket i 1809 års RF. Detta lagrum tillkom i samband med en grundlagsändring åren 1964 och 1965, som bl.a. innebar att de dittillsvarande bestämmelserna om statstjänstemännens oavsättlighet togs bort ur grundlagen för andra statstjänstemän än ordinarie domare.

Ändringen skall ses mot bakgrund av den reform på stats- och kommunaltjänstemannarättens områden som genomfördes i och med tillkomsten av stats- och kommunaltjänstemannalagarna och som bl.a. innebar att stora delar av det offentliga anställningsförhållandet blev avtalsbart.

I förarbetsuttalandena till ändringen koncentrerade departementschefen sig i först hand på *oavsättlighetsfrågan* och den anknyttande frågan om *myndigheternas självständighet i förhållande till regeringen*. Han anförde därvid bl.a. (prop. 1964:148 s. 98) att det förhållandet att också åtskilliga andra tjänstemän än domare borde kunna inta en i förhållande till regeringen självständig ställning visserligen kunde anföras som skäl för att i grundlag behålla bestämmelser om oavsättlighet även för dessa tjänstemän. Han fortsatte:

"Om värdet av en självständig och oväldig kår av förvaltningstjänstemän och om anställningstrygghetens betydelse råder heller icke delade meningar. Men de samhällsintressen varom här är fråga tillgodoses enligt min mening bättre genom att i särskild lag meddelas utförliga och specificerade bestämmelser om skydd för tjänstemän mot godtyckligt eller eljest obehörigt avsked än genom allmänt hållna grundlagsbud om sådant skydd."

Departementschefen förklarade vidare att riksdagen genom den föreslagna grundlagsbestämmelsen om lagform för reglering av stats-tjänstemännens skyldigheter och rättigheter skulle bli i tillfälle att på ett helt annat sätt än tidigare medverka vid oavsättlighetsprincipens närmare utformning.

I samband med senare lagstiftningsarbeten på området har också en annan synpunkt förts fram som berör kravet på lagform, nämligen att avtalsfriheten inte får bli så vidsträckt att offentliga funktionärer avtalsvägen kan få inflytande över de politiska beslut som fattas av regeringen eller av riksdagen eller av de folkvalda församlingarna i övrigt (prop. 1973:177, s.26). Som exempel nämndes att avtal inte bör tillåtas som inkräktar på de politiska organens rätt att bestämma vilken offentlig verksamhet det allmänna skall utöva. Såsom tidigare nämnts har i förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150 f) vidare sagts att avtal inte bör träffas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Detta skulle strida mot vår vedertagna demokratiska ordning såsom denna kommer till uttryck i bl.a. RF. Kravet på lagform begränsar uppenbarligen avtalsfriheten. Det har därför hävdats att bestämmelserna i 11 kap. 10 § RF också syftar till att *skydda de demokratiska beslutsprocesserna*.

Av det sagda framgår att kravet på lagform i 11 kap. 10 § RF vänder sig åt två håll genom att begränsa dels regeringens normgivningsmöjligheter och dels handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden.

Bestämmelsen i 11 kap. 10 § RF har ytterligare en viktig funktion. Genom att lagkravet endast tar sikte på de *grundläggande* bestämmelserna

om statstjänstemännens rättsställning, får regeringen, såsom utvecklas närmare i det följande, en vidsträckt möjlighet att styra förvaltningsorganisationen i de avseenden som inte är lag- eller avtalsreglerade. 11 kap. 10 § ger därmed också *uttryck för den ställning som regeringen har som det högsta förvaltningsorganet*.

För att belysa vad som avses med "grundläggande bestämmelser" i 11 kap. 10 § RF kan viss vägledning också sökas i de grundlagsregler som ger ett särskilt skydd för ordinarie domare. De tidigare nämnda förarbetena till § 36 i 1809 års RF ger stöd för att åtminstone motsvarande bestämmelser för övriga statstjänstemän får anses vara av grundläggande natur (prop. 1964:140 s. 98). Formuleringen i 11 kap. 10 § RF "i andra hänseenden än som beröres i denna regeringsform" ger ytterligare stöd för detta.

Enligt 11 kap. 5 § RF kan en ordinarie domare *skiljas från sin tjänst* endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande visat sig uppenbarligen olämplig eller att han uppnått pensionsåldern eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. Vidare har en ordinarie domare rätt att *begära rättslig prövning* av beslut om skiljande från tjänsten, avstängning och läkarundersökning. *Förflyttningsskyldigheten* är begränsad och föreligger endast om det är påkallat av organisatoriska skäl.

I 11 kap. 9 § RF, som även gäller för andra statsanställda än domare, finns bestämmelser om *beslutande organ vid tjänstetillsättning*, om *sakliga grunder för befordran* och om *svenskt medborgarskap* som villkor för vissa statliga anställningar.

Innehållet i de nu nämnda båda paragraferna skulle möjligen kunna sägas representera vad begreppet "grundläggande bestämmelser" i 11 kap. 10 § RF innefattar i en snävare betydelse.

En något vidare tolkning av begreppet är också möjlig.

I samband med grundlagsändringen 1964-1965 inordnades de regler som då ansågs vara av grundläggande natur i en särskild lag, statstjänstemannalagen. Som tidigare nämnts ansåg departementschefen bl.a. att de samhällsintressen som behövde skyddas bättre tillgodosågs "genom att i särskild lag meddela utförliga och specificerade bestämmelser om skydd för tjänstemän mot godtyckligt eller eljest obehörigt avsked än genom allmänt hållna grundlagsbud om sådant skydd" (prop. 1964:148 s.98). I statstjänstemannalagen delades rättsområdet om statstjänstemännens rättsställning upp i två underområden, en del som på grund av "den offentliga verksamhetens speciella karaktär" behövde vara ensidigt reglerad av statsmakterna och en del inom vilken avtalsfrihet kunde råda. Om en fråga som hörde till den offentligrättsliga delen av anställningsförhållandet inte var av så allmän eller principiell natur att den borde lagregleras, var meningen - såsom tidigare nämnts - att den skulle ligga under regeringens normgivningskompetens (jfr. prop. 1965:60 s. 132). Däremot var det meningen att förhållanden som bara gällde vanliga arbetsgivar- och arbetstagarintressen utan samband med den statliga verksamhetens särskilda natur skulle kunna regleras avtalsvägen.

Av det sagda får anses framgå att i princip alla bestämmelser i den del av statstjänstemannalagen som ansågs behöva ensidigt regleras av

statsmakterna torde ha betraktats som grundläggande för statstjänstemännens rättsställning.

Förarbetena till LOA ger dock närmast stöd för en mer nyanserad syn på frågan om hur man bör se på de lagregler som ingick i statstjänstemannalagen och som sedan fördes över till LOA.

Utgångspunkten för utformningen av LOA var att i största möjliga utsträckning vidga utrymmet för avtalsreglering inom den offentliga sektorn. Därför borde enligt föredragande statsrådet (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 157) "den offentligrättsliga regleringen i fortsättningen begränsas till att omfatta endast de anställnings- eller arbetsvillkor som står i sådant omedelbart samband med det allmännas ansvar för förvaltningsuppgifter och deras riktiga fullgörande, att beslutanderätten måste förbehållas samhället. Därvid träder efterlevnaden av RF givetvis i förgrunden". Uttalandet ger inte otvetydigt stöd för att alla de bestämmelser som infördes i den lagen har uppfattats som grundläggande för statstjänstemännens rättsställning i den mening som åsyftas i 11 kap. 10 § RF.

Våra överväganden

Betydelsen av 11 kap. 10 § RF.

Av vad som tidigare sagts framgår att det går att argumentera för olika uppfattningar om den närmare betydelsen av grundlagsregeln i 11 kap. 10 § RF. De uttalanden som gjorts i olika lagstiftningssammanhang måste samtidigt ses i belysning av de då rådande förhållandena på arbetsmarknaden och den lagstiftning som då fanns.

Vi anser för vår del att tillämpningsområdet för 11 kap. 10 § RF endast omfattar frågor som har ett mer direkt samband med de delar av anställningstryggheten som främst syftar till att skydda den anställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning.

När det gäller anställningstryggheten är det viktigt att beakta den utveckling som skett inom den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen sedan grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 10 § RF kom till år 1965. Det fanns på arbetsmarknaden inte något i lag föreskrivet anställningsskydd. I samband med avskaffandet av oavsätlighetsprincipen för andra statsanställda än domare slogs därför fast att det i lag skulle finnas bestämmelser för att skydda de statsanställda mot "godtyckliga eller obehöriga avskedanden". Begreppet avskedande avsåg även det som vi numera kallar för uppsägning. Knappt tio år senare infördes i princip motsvarande anställningsskyddsregler på arbetsmarknaden i övrigt genom tillkomsten av LAS.

Av det sagda framgår att det anställningsskydd som 11 kap. 10 § RF ursprungligen avsåg att garantera genom lagregler närmast avsåg skyddet mot obehöriga avskedanden och uppsägningar. I dessa avseenden torde numera lagregleringen i LAS vara en tillräcklig garanti.

Vid en jämförelse med grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 5 § RF (som ger ett särskilt anställningsskydd för ordinarie domare) och med beaktande av olika förarbetsuttalanden finns det skäl som talar för att även regler om förflyttningsskyldighet har en sådan betydelse för den statsanställdes

integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning att reglerna bör hänföras till tillämpningsområdet för 11 kap. 10 § RF. Detsamma gäller enligt vår mening regler om bl.a. förtroendeskadliga bisysslor, disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning och försättande i disponibilitet. Därmed är inte sagt att dessa frågor i alla detaljer måste regleras i lag.

Det förtjänar påpekas att kravet på lagform i 11 kap. 10 § RF inte är knutet till någon speciell lag. Grundläggande bestämmelser om statsanställdas rättsställning kan alltså även finnas i andra lagar än LOA, t.ex. i LAS (jämför med bl.a. uppsägningsreglerna i LAS).

Såsom närmare utvecklas i det följande får dock grundläggande bestämmelser inte göras dispositiva för de statsanställdas del. En annan sak är att grundläggande bestämmelser kan begränsas till att gälla bara för vissa statsanställda. I överensstämmelse härmed bör man kunna bestämma t.ex. att reglerna om avstängning och läkarundersökning enligt 13 kap. LOA bara skall tillämpas på någon eller några grupper av statsanställda.

Förhållandet mellan 11 kap. 10 § och 8 kap. 2 § RF.

8 kap. 2 § RF är den centrala bestämmelsen om den civilrättsliga normgivningen. Den utgör grunden för den författningsreglering som finns på den allmänna arbetsmarknaden. Enligt bestämmelsen skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag.

Hur förhåller sig 11 kap. 10 § RF till denna bestämmelse?

Frågeställningen är aktuell med anledning av det allmänna önskemålet att i största möjliga mån anpassa statliga anställningsförhållanden till vad som gäller inom arbetsmarknaden i övrigt.

Staten har sedan 1965 års förhandlingsreform alltmer godtagit en civilrättslig lagreglering av de statsanställdas anställningsvillkor. I dessa fall kan staten sägas framträda som sådan "enskild" som avses i 8 kap. 2 § RF.

I vad mån föreskrifter om offentligt anställda skall hänföras till den civilrättsliga lagstiftningen enligt 8 kap. 2 § RF eller till tillämpningsområdet för 11 kap. 10 § RF har en praktisk betydelse för bl.a. vilken normgivningskompetens regeringen har.

8 kap. 2 § RF ger i princip inte möjlighet till någon annan reglering från regeringens sida än verkställighetsföreskrifter till lag. Däremot ger i första hand 11 kap. 10 § RF - genom bestämmelsen i 8 kap. 13 § första stycket 2 RF - regeringen en vidsträckt restkompetens, eftersom lagform då bara behövs för de grundläggande bestämmelserna om de statligt anställda.

Det nu sagda kan illustreras med följande exempel.

I en lag föreskrivs att om det finns andra bestämmelser som avviker från lagens bestämmelser om förläggningen av ledighet för vissa särskilt angivna offentligt anställda, skall dessa gälla i stället för lagens bestämmelser, även om de har meddelats i annan författning än lag. Om lagen anses höra till den civilrättsliga lagstiftningen enligt 8 kap. 2 § RF, innebär den nu nämnda föreskriften i lagen en enligt RF otillåten delegering av riksdagens lagstiftningsmakt. Anser man däremot att

föreskriften i lagen hör till tillämpningsområdet för 11 kap. 10 § RF, bör författningarna med de avvikande föreskrifterna omfattas av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF. Föreskriften i lagen är i så fall grundlagsenlig.

Vi gör följande bedömning i denna del.

11 kap. 10 § RF bör i egenskap av specialregel anses exklusivt tillämplig framför 8 kap. 2 § RF på föreskrifter som

- är av grundläggande natur
- berör statstjänstemännens rättsställning och
- syftar till att skydda den statsanställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning

Att dessa kriterier är för handen är det elementära. Om föreskriften betecknas som civilrättslig i stället för offentligrättslig är av sekundär betydelse.

Till området för 8 kap. 2 § RF bör motsatsvis hänföras föreskrifter som

- är tillämpliga på anställningsförhållanden i allmänhet, och
- enbart avser sedvanliga arbetsgivar- och arbetstagarintressen (dvs. utan något direkt samband med den statliga verksamhetens speciella karaktär),

Dessa föreskrifter bör betraktas som rent civilrättsliga även i de avseenden de tar sikte på förhållandet mellan statliga arbetsgivare och arbetstagare (t.ex. uppsägningsreglerna i LAS). Detta bör gälla oberoende av om föreskrifterna kan betecknas som grundläggande eller inte för arbetstagaresh anställningsförhållanden i allmänhet. I de här fallen kan staten sägas ha en sådan ställning som "enskild" som avses i 8 kap. 2 § RF.

Gränsdragningen mellan 8 kap. 2 § och 11 kap. 10 § RF har också betydelse för *om en föreskrift kan göras dispositiv eller inte*. Detta påverkar i sin tur möjligheten till en avtalsreglering i det ämne som behandlas i föreskriften.

Om en föreskrift är hänförlig till 11 kap. 10 § RF, har det ansetts att den inte får göras dispositiv (se bl.a. Holmberg-Stjernqvist, Grundlagarna, 1980, s. 390). Är den däremot hänförlig till 8 kap. 2 § RF är detta möjligt.

I 11 kap. 10 § RF föreskrivs emellertid bara att om en grundläggande fråga skall regleras genom föreskrifter måste detta göras i lag. Lagformskravet är alltså det primära. Härigenom har man velat garantera att regleringen av berörda frågor kommer under riksdagens kontroll. Däremot är det inte sagt att lagreglerna behöver ha ett visst innehåll och inte heller att de måste vara tvingande.

Grundtanken med 11 kap. 10 § RF får dock antas vara att de bestämmelser som omfattas av grundlagsregeln skall vara indispositiva till sin natur. Därmed är det inte klart utsagt att en fråga i alla detaljer måste regleras i lag. Det torde också vara möjligt att göra en viss utfyllnad genom avtal i frågor som kan omfattas av grundlagsregeln och att i lagreglerna hänvisa till avtal i vissa hänseenden. Som exempel på detta kan nämnas 7 kap. 3 § LOA. I denna paragraf hänvisas till avtal beträffande avgångsskyldighet på grund av ålder. Ett annat exempel är 10 kap. 3 §

LOA där en hänvisning görs till kollektivavtalsbestämmelser i fråga om disciplinpåföljder.

Visst utrymme för att knyta an lagregler i frågor som omfattas av 11 kap. 10 § RF till en avtalsreglering bör alltså finnas, så länge det grundläggande syftet med grundlagsregeln inte träds för när.

En annan fråga som aktualiseras i detta sammanhang är om frågor som faller inom regeringens restkompetensområde utifrån 11 kap. 10 § RF i princip också måste återges i en tvingande författningsreglering. Enligt vår mening saknas det stöd för att anta detta. Frågor som faller in under regeringens restkompetensområde bör alltså kunna få regleras genom avtal.

5.3 Lagstiftningen om statlig anställning m.m. i den moderna statsförvaltningen

Statsförvaltningen befinner sig i en brytningstid

Före förhandlingsrättsreformen 1965 vilade statlig anställning helt och hållet på offentligrättslig grund. Allt som rörde de statsanställdas anställningsförhållanden reglerades genom offentligrättsliga föreskrifter och beslut.

Numera anses allmänt att även statliga anställningar vilar på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och hans anställningsmyndighet, även om anställningsmyndighetens formella ingående av sådana avtal har formen av myndighetsbeslut.

Inom den kommunala sektorn har denna uppfattning gällt länge. Där regleras anställningsförhållandena i mycket liten utsträckning på offentligrättslig väg utan främst genom kollektivavtal på samma sätt som på den privata arbetsmarknaden.

Statsförvaltningen befinner sig nu i en brytningstid på många sätt. Detta gäller inte minst inom det personalpolitiska området.

Från offentligrättslig till privaträttslig reglering

Det finns fortfarande en tradition att reglera frågor som rör anställningar med lagar och förordningar. Samtidigt finns idag en stark ambition att så långt det är möjligt och lämpligt närma statliga anställningsförhållanden till vad som gäller för anställningar inom andra sektorer. Detta har gjorts genom att anpassa författningar och avtalsregleringen till vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Från ett centralt och samordnat regelsystem till ett mer decentraliserat och myndighetsanpassat system

I statsförvaltningen har under lång tid förekommit en central reglering och detaljstyrning inom det personalpolitiska området. Regeringen, och sedermera också de centrala parterna på den statliga arbetsmarknaden, beslutade tidigare i detalj i frågor som rörde anställningsvillkor inom de

statliga myndigheterna. Myndigheterna hade inte något egentligt eget utrymme för att avgöra sådana frågor. Idag är situationen annorlunda. De olika anställningsmyndigheterna har numera fått ett större och mera markerat arbetsgivaransvar genom att beslutanderätten i flera frågor decentraliserats till dem.

Den hittills genomförda decentraliseringen och resultatorienteringen inom såväl verksamhets-, ekonomi- och organisationsstyrning som inom det personalpolitiska området har också bidragit till att manifesteras detta nya synsätt.

Från särlösningar inom staten till gemensamma lösningar för hela arbetsmarknaden

Å ena sidan har staten tidigare varit föregångare inom det personalpolitiska området, bl.a. i fråga om anställningstrygghet och rätt till tjänstepension. Numera är anställningstrygghet och förmåner i princip likvärdiga över hela arbetsmarknaden.

Å andra sidan har man, när man under den gångna tjugooårsperioden utvecklat sin personalpolitik inom den privata sektorn, valt andra lösningar än de som fanns hos föregångaren staten. Man har många gånger valt enklare, smidigare och effektivare lösningar som är anpassade både till den tid som företagen verkar i och till den moderna arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga lagstiftningen. Under motsvarande tidsperiod har staten hållit fast vid sina egna lösningar, byggt vidare på dem och ibland utvecklat nya särlösningar.

Det är enligt vår uppfattning inte längre sakligt motiverat att behålla alla de särlösningar som utvecklats. Särlösningarna ger inte de statsanställda vare sig bättre trygghet eller bättre förmåner än vad t.ex. privatanställda har. De är sällan påkallade av det statliga arbetets särart eller tjänstemännens myndighetsutövning. De har inte heller alltid anslutit till de förutsättningar och arbetsvillkor som gäller för myndigheter i dagens statsförvaltning.

I stället har de bidragit till att särskilja statliga arbetsgivare, försvåra rörligheten mellan arbetsmarknadens olika sektorer och skapat behov av kraftigt dimensionerade personaladministrativa funktioner i de statliga myndigheterna.

Vår syn på den framtida författningsregleringen

Under senare år har de centrala parterna på den statliga arbetsmarknaden gått ifrån de statliga särlösningarna på så gott som alla avtalsbara områden och utvecklat lösningar som i princip överensstämmer med vad som gäller inom den privata sektorn. Det nya statliga lönesystemet är ett exempel, det statliga trygghetssystemet ett annat.

Vi anser att det är vår primära uppgift att lämna förslag som syftar till en utveckling inom det hittills författningsreglerade området som motsvarar den som har genomförts inom det avtalsreglerade området.

En given utgångspunkt är därvid att så långt möjligt försöka begränsa den särskilda lagstiftning som gäller genom LOA och anslutande författningar, främst AF.

Den allmänna principen bör nämligen vara att de grundläggande reglerna på arbetsmarknaden i största möjliga mån skall vara enhetliga och att särskilda regler bara skall finnas när den statliga verksamhetens särart verkligen kräver detta.

Det betyder att de flesta frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare bör kunna regleras på motsvarande sätt och med en motsvarande metodik som inom övriga sektorer på arbetsmarknaden.

En konsekvens av vår inställning är att man kan ta bort författningsregler som inte längre åstadkommer några fördelar för vare sig allmänheten eller för de anställda. En sådan avreglering skulle både skapa förutsättningar för att effektivisera det personaladministrativa arbetet inom de statliga myndigheterna och skapa större överensstämmelse med vad som gäller för andra arbetsgivare.

De allmänna strävandena att anpassa det statliga anställningsförhållandet till vad som gäller inom arbetsmarknaden i stort kommer också tydligt till uttryck i våra direktiv. Det nuvarande i princip helt samordnade offentligrättsliga regelsystemet har ansetts försvåra den aktuella utvecklingen (se bl.a. 1985 års personalpolitiska proposition, prop. 1984/85:219 s. 44 f).

Regelsystemet anses ge små möjligheter till anpassning till skillnader i olika verksamheter och ge en dålig motivation för myndigheternas ledningar att mera aktivt utöva sin roll som arbetsgivare. Regelsystemets komplexitet medför också tillämpningssvårigheter. Förekomsten av dubbla regelsystem på arbetsmarknaden gör det svårt att överblicka vilka regler som gäller.

För att upprätthålla vår förvaltningskultur med självständiga och oväldiga tjänstemän och en rättssäker förvaltningsprocedur har även andra förhållanden än den administrativa regleringen stor betydelse, t.ex. anställningstryggheten, en rimlig löneutveckling och tillräckliga pensionsförmåner.

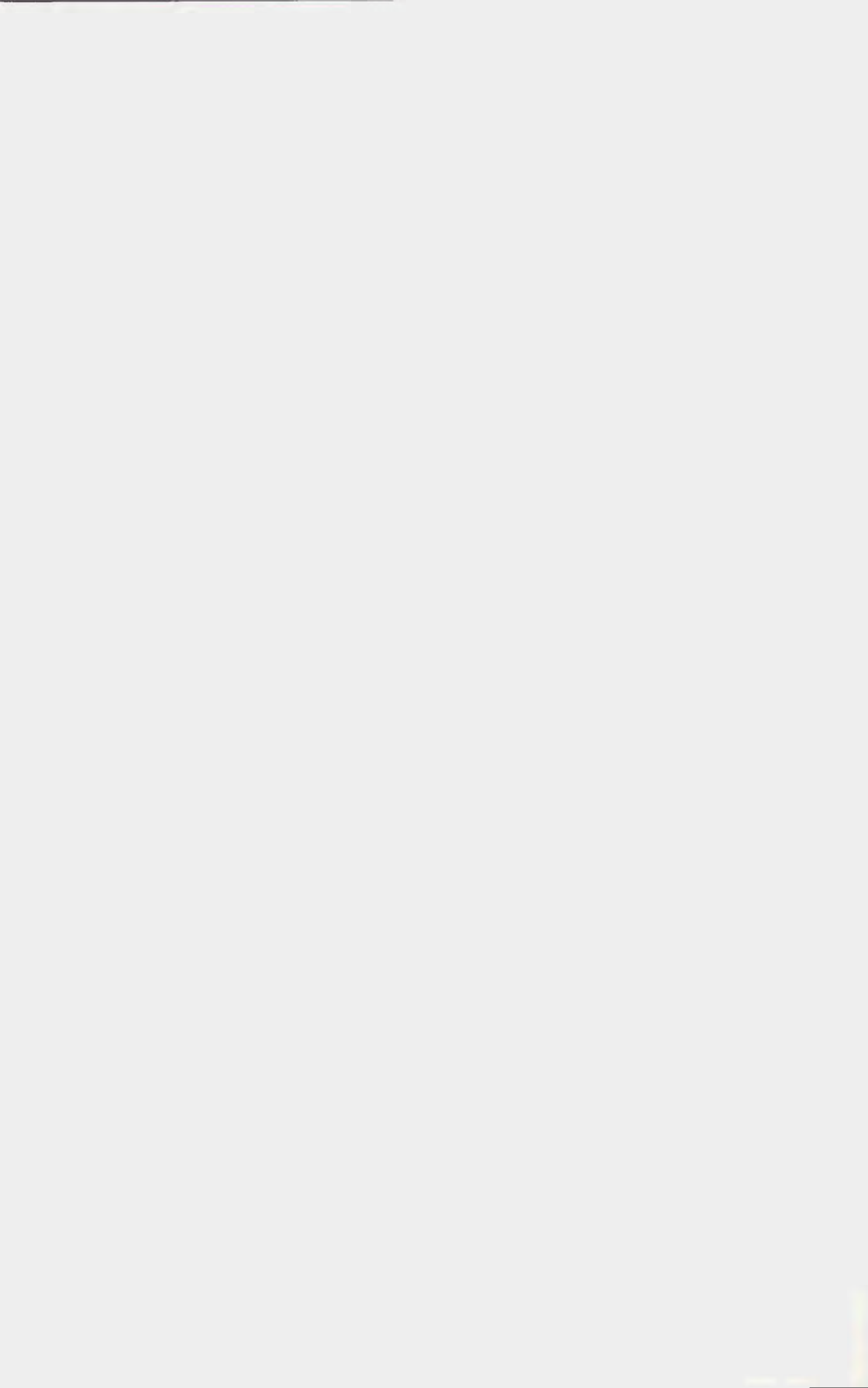
Som vi redan konstaterat (avsnitt 5.2) kan man dock inte vara helt utan särskilda offentligrättsliga regler för statsanställda. I RF finns nämligen ett krav på en särskild offentligrättslig lagstiftning av de statsanställdas anställningsförhållanden i vissa frågor. Grundlagens krav bör vara utgångspunkt för den framtida regleringen. Därutöver kan ibland allmänna lämplighetsskäl tala för en särskild lagstiftning i någon för de statsanställda speciell fråga.

Genom att använda lagstiftningen som styrmedel kan riksdagen och regeringen också tydligare markera de särskilda krav på statlig anställning som behövs för att få till stånd en bra statlig verksamhet. Lagstiftningen garanterar också riksdagen ett särskilt inflytande i viktigare frågor om de statsanställdas rättsställning. Även från rättssäkerhetssynpunkt finns skäl som ibland talar för att använda lagstiftningstekniken.

Enligt vår uppfattning bör med dessa utgångspunkter en offentligrättslig reglering vara förbehållen förhållanden eller omständigheter som är en följd av att statliga myndigheter exklusivt utövar verksamheter som ingår i samhällets åtaganden gentemot medborgarna. Det är fråga om arbetsupp-

gifter inom sådana gemensamt finansierade verksamheter som skiljer sig från vad som förekommer inom den privata sektorn. Det är också inom sådana verksamheter som riksdagen och regeringen har intresse av att reglera förhållanden för att garantera effektivitet och rättssäkerhet. Det kan vara arbetsuppgifter som är förenade med maktutövning gentemot allmänheten, t.ex. den polisiära och dömande verksamheten.

Syftet med en särskild reglering för statsanställda bör alltså inte primärt vara att reglera förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Syftet bör istället vara att genom denna reglering tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utövandet av statlig verksamhet.



6 Överväganden om innehållet i en ny lag

6.1 En ny lagstiftning behövs

De ändringar som vi föreslår i de följande avsnitten beträffande det nuvarande regelsystemet är både omfattande och genomgripande. Reglerna föreslås också få en annan språklig utformning och systematik än i dagens regelsystem.

Mot bakgrund härav har vi ansett det ändamålsenligast att samla de regler som skall vara kvar i ett antal helt nya författningar i stället för att föreslå ändringar i de nuvarande författningarna. Vi räknar med att författningsmaterialet härmed också blir lättillgängligare, mera överblickbart och därmed också enklare att tillämpa.

I det följande redogör vi närmare för våra förslag till en ny lagstiftning. Vårt förslag till en ny LOA är därvid den centrala författningen.

6.2 Tillämpningsområdet

Vårt förslag: Begreppet statligt reglerad anställning bör inte längre användas för att bestämma tillämpningsområdets yttre gränser. Tillämpningsområdet bör i stället begränsas till sådana verksamheter som uttryckligen uppräknas i den nya lagen. Nya LOA föreslås gälla enbart för arbetstagare hos riksdagen, kyrkomötet och deras myndigheter samt hos myndigheter under regeringen. Arbetstagare hos de affärsverk som kommer att förbli statliga myndigheter bör liksom hittills omfattas av de aktuella bestämmelserna. De arbetstagare som uppräknats i det föregående motsvarar vad som enligt de nuvarande bestämmelserna avses med uttrycket arbetstagare hos staten. Därutöver bör den nya lagen - liksom nuvarande LOA - även gälla anställda hos de allmänna försäkringskassorna och i vissa fall kommunalt anställda.

Gällande rätt

Enligt 1 kap. 1 § LOA är lagen med vissa undantag tillämplig på (1) arbetstagare hos staten, (2) arbetstagare hos kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter eller allmänna försäkringskassor och (3) arbetstagare hos "andra arbetsgivare, om anställningen är statligt reglerad".

Med en statligt reglerad anställning avses därvid en "anställning där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer" (2 kap. 1 § LOA).

Under legaldefinitionen i 2 kap. 1 § LOA faller i princip alla anställningar inom statens organisation, dvs. alla statliga anställningar, med undantag av de anställningar som finns hos riksdagen och dess myndigheter, eftersom de senares avlöningsförmåner inte fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Under samma definition faller emellertid också ett antal anställningar hos icke-statliga arbetsgivare, eftersom det i dessa fall enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen bestämts att deras avlöningsförmåner skall fastställas under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, företrädesvis då SAV.

Den "lag" och de särskilda "beslut av riksdagen" som åsyftas i bestämmelsen är närmast lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. och vissa riksdagsbeslut som har tagits i anslutning till 1965 års ställföreträdarlag, främst ett beslut av år 1967 (prop. 1967:131, SU 134, rskr 327).

Vilka anställningar hos icke-statliga arbetsgivare som är statligt reglerade är sålunda bestämt genom kopplingen till ställföreträdarlagen och särskilda riksdagsbeslut.

I rapporten (Ds 1991:2) Förenklad ställföreträdarlag föreslås att 1965 års lag skall ersättas av en ny. Utredningsrapporten har remissbehandlats. Frågan om ställföreträdarlagens framtida utformning kommer också att behandlas av den utredning som nyligen tillsatts för att se över statens framtida arbetsgivarfunktion (dir. 1992:31).

Enligt 1 § i utredningsrapportens förslag till ny ställföreträdarlag skall lagen tillämpas på anställningar hos följande icke-statliga arbetsgivare med offentlig ställning:

- Stiftelsen Svenska institutet,
- Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), dock inte såvitt avser arvodes- eller kontraktsanställda forskare,
- Stiftelsen WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring,
- de allmänna försäkringskassorna,
- Stiftelsen Nordiska museet,
- Stiftelsen Tekniska museet,
- Stiftelsen Riksutställningar,
- Svenska språknämnden,
- Skogs- och lantbruksakademien,
- Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter, såvitt avser prästanställningar.

Med stöd av 1 kap. 1 § 3 LOA är alltså LOA tillämplig på även nu nämnda statligt reglerade anställningar (de allmänna försäkringskassorna omfattas dock av lagen redan med stöd av 1 kap. 1 § 2).

Enligt 1 kap. 2 § LOA har vissa arbetstagare hos staten undantagits från lagens tillämpningsområde. Lagen gäller sålunda inte för statsråden och justitieombudsmännen. Deras ställning specialregleras i RF. Vidare har de statligt anställda biskoparna och prästerna undantagits. För dem gäller i stället regler i 1686 års kyrkolag, lagen (1982:942) om svenska kyrkan och prästanställningslagen (1988:184). En ny kyrkolag (SFS 1992:300) träder i kraft den 1 januari 1993 och ersätter då delvis de nu nämnda lagarna.

Av 1 kap. 3 § LOA framgår att lagens bestämmelser om disciplinansvar, åtalsanmälan, talan mot beslut eller verkställighet av beslut inte gäller justitieråd eller regeringsråd. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller disciplinansvarsreglerna inte heller JK.

Enligt 1 kap. 4 § LOA gäller att i fråga om sådan arbetstagare hos staten som är s.k. lokalanställd utomlands tillämpas LOA bara för den som är svensk medborgare.

Av 1 kap. 5 § LOA framgår att 4 - 17 kap. i lagen gäller för anställda inom den kommunala sektorn endast om anställningen är statligt reglerad och inte är en prästanställning. För vanliga kommunala anställningar gäller därför bara 1 - 3 kap. LOA.

Enligt 1 kap. 6 § LOA undantas vidare arbetstagare i beredskapsarbete, arbete på en särskild inskolningsplats eller skyddat arbete från lagens tillämpningsområde.

Våra överväganden

Allmänt om tillämpningsområdet

Det övergripande önskemålet att begränsa användningen av särskilda bestämmelser och samtidigt närma det statliga anställningsförhållandet till vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt kan tillgodoses - förutom genom en direkt reduktion av antalet bestämmelser - också genom vissa begränsningar i tillämpningsområdet, dvs. för vem de särskilda bestämmelserna skall gälla.

Det är självfallet en primär fråga att bestämma för vilka anställda man har anledning att ställa upp särskilda bestämmelser.

För att kunna tillgodose behovet av ändamålsenliga bestämmelser är det också viktigt att en speciallagstiftning inte omfattar en större personkrets än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Det är också tydligt att de medborgerliga kraven på bl.a. demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet inte gör sig gällande med samma styrka på alla anställningar som för närvarande omfattas av LOA.

Vi har därför granskat närmare om LOA:s nuvarande tillämpningsområde är adekvat eller om det omfattar fler anställda än vad som är nödvändigt.

En utgångspunkt har därvid varit att en särskild lagstiftning på området bara skall omfatta de anställda vars arbetsuppgifter är av den natur, att det

från allmän synpunkt framstår som välmotiverat med den särskilda styrning, insyn och rättssäkerhet som lagstiftningstekniken kan erbjuda.

Vi har bl.a. övervägt om det kan vara lämpligt att göra en mera generell avgränsning av tillämpningsområdet utifrån hur verksamheterna finansieras, dvs. om de är anslagsberoende eller självfinansierade. Det kan nämligen allmänt sett tyckas naturligt att medborgarna ställer högre krav på sådan verksamhet som finansieras med skattemedel, i vart fall om detta sker till övervägande grad.

Det förhållandet att en verksamhet är anslagsberoende har dock inte ansetts vara ett tillräckligt skäl i sig för att låta staten ensidigt reglera anställningarna i de hänseenden som avses i nya LOA. Dessutom torde det vara förenat med vissa svårigheter att dela upp myndigheterna på ett lämpligt sätt utifrån storleken på de anslag som de får.

Finansieringsformen är självfallet ändå ett kriterium bland flera andra omständigheter som det kan finnas anledning att beakta vid bedömningen av vilka verksamheter som skall omfattas av en specialreglering.

Förekomsten av myndighetsutövning inom en verksamhet kan också tala för att medborgarna ställer högre krav på hur uppgifterna utförs. Vi har därför också övervägt om det är lämpligt att avgränsa tillämpningsområdet i en ny LOA till anställda som i huvudsak sysslar med myndighetsutövning. Denna fråga har vi behandlat närmare i det följande avsnittet.

Synpunkter på begreppet myndighetsutövning som kriterium för att bestämma tillämpningsområdet för en ny LOA.

Uppenbarligen är det så att de medborgerliga kraven är speciellt framträdande beträffande de statliga eller i övrigt statligt reglerade anställningar som innefattar myndighetsutövning. I dagligt tal torde vi närmast beteckna denna personal för "makthavare" eller "maktutövare" i en eller annan form.

Vi har därför undersökt möjligheten att begränsa en ny LOA:s tillämpningsområde till anställda som i huvudsak sysslar med myndighetsutövning. En sådan lösning skulle innebära en mycket kraftig begränsning av den personkrets som för närvarande omfattas av LOA.

Med myndighetsutövning avses i allmänhet en befogenhet att med stöd av författning eller annat bemyndigande av riksdag eller regering ensidigt besluta med bindande verkan om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande (se bl.a. förarbetena till den äldre förvaltningslagen, prop. 1971:30 del 2 s. 285 och 331).

Myndighetsutövning förekommer inte bara hos staten utan även hos kommunerna. Myndighetsutövning kan också med stöd av lag överlätas till privaträttsliga subjekt (11 kap. 3 § tredje stycket RF).

Även om de nuvarande reglerna i LOA i princip gäller för alla statliga och andra statligt reglerade anställningar, är det egentligen i första hand de anställda som har makt och myndighetsutövning som bestämmelserna tar sikte på. En begränsning av tillämpningsområdet för en ny LOA till anställda som huvudsakligen är myndighetsutövare borde således kunna vara

förenligt med önskemålen om en minskad användning av särregler och med den nuvarande LOA:s primära syfte.

Vidare kan konstateras att begreppet myndighetsutövning på senare år efter den äldre förvaltningslagens tillkomst har använts som bestämmande rekvisit i ett antal mycket kvalificerade lagstiftningssammanhang och fått en viktig roll vid tillämpningen av flera olika författningar av central betydelse (se bl.a. 11 kap. 6 och 7 §§ RF, 3 kap. 2 § skadeståndslagen, 1972:207, 17 kap. och 20 kap. 1 § BrB, 14 -17 §§ FL och 3 kap. 1 § LOA).

Begreppet har också sedan gammalt använts i den juridiska doktrinen och är alltså ingen nyhet i det juridiska språkbruket. Även om begreppets innebörd inte är alldeles klart, synes det ändå förmedla en i stort sett riktig föreställning om vad som åsyftas. Detta har ett värde i sig för allmänheten.

Mot en begränsning av en ny LOA:s tillämpningsområde till i huvudsak myndighetsutövande personer kan anföras att det finns andra offentliga funktioner som ur samhällets synvinkel kan uppfattas som lika viktiga som ren myndighetsutövning och att en sådan begränsning därför leder till ett allt för snävt tillämpningsområde.

Man borde kunna utgå från att all statlig verksamhet i grunden uppfattas som viktig och betydelsefull. En rangordning av olika verksamheter i det aktuella hänseendet kan lätt bli godtycklig.

En annan invändning som kan riktas mot att använda begreppet myndighetsutövning för att avgränsa tillämpningsområdet i en ny LOA är att anställningarna idag är blandade med både myndighetsutövning och andra offentliga uppgifter, såsom t.ex. service och rådgivning mot allmänheten samt andra olika slags administrativa uppgifter.

Man kan inte heller bortse från att begreppet myndighetsutövning är innehållsmässigt omfattande och inte helt entydigt. Även om huvuddragen i begreppet är relativt klara kan det ibland vara svårt att avgränsa och tillämpa begreppet, särskilt i de fall som ligger nära det privaträttsliga området. En grå zon skulle därför sannolikt uppkomma där det är oklart om vissa anställda skall anses som myndighetsutövare eller inte.

Vid en bedömning av det nu sagda har vi funnit att skälen emot en användning av begreppet myndighetsutövning som bestämmande rekvisit för personkretsen i en ny LOA väger tyngst och att det sålunda får anses olämpligt att mera generellt begränsa en ny LOA:s tillämpningsområde till anställda som främst sysslar med myndighetsutövning.

Trots detta är det givet att förekomsten av myndighetsutövning ändå är ett sådant kriterium som vi har beaktat vid våra närmare överväganden om en viss regel skall gälla för ett speciellt område av den statliga verksamheten.

Det finns inte tillräckliga skäl för att undanta affärsverksanställda från en ny LOA.

I våra direktiv har affärsverkens situation särskilt uppmärksamats. Där sägs bl.a. att vår översyn av lagstiftningen om offentlig anställning bör leda till en reglering som är så utformad att den svarar mot skilda verksamheters olika krav eller konkurrenssituation. Detta kan enligt direktiven leda till olika reglering för t.ex. affärsverk och andra förvaltningsmyndigheter.

I direktiven erinras också om de förhandlingar som då pågick mellan SAV och de statligt anställdas huvudorganisationer om ett särskilt kollektivavtal om löne- och anställningsvillkor för arbetstagare vid de statliga affärsverken. Ett sådant kollektivavtal kan enligt direktiven föranleda behov av förändringar också i den offentlighetsrättsliga regleringen.

I samband med de ovan nämnda kollektivavtalsförhandlingarna hade SAV, i samråd med de statsanställdas huvudorganisationer, i en skrivelse den 17 april 1989 till regeringen framhållit att det var angeläget att avreglera det speciella arbetsrättsliga regelsystemet för affärsverkens del.

Avsikten med en avreglering var enligt SAV att så långt möjligt uppnå en likvärdig reglering av anställningsvillkoren för alla arbetstagare inom en affärsverkskoncern, dvs. för såväl statligt anställda hos affärsverket som andra anställda hos bolag och stiftelser inom affärsverkskoncernen.

Till stöd för en avreglering återopades i SAV:s skrivelse också bl.a. att affärsverken har en speciell konkurrenssituation gentemot andra företag samt att sådan myndighetsutövning som det speciella arbetsrättsliga regelsystemet tagit sikte på att främja och värna förekommer endast i en mycket begränsad omfattning inom affärsverken.

För en allmän beskrivning av de olika affärsverken hänvisas till bilaga 1.

Riksdagen har gjort vissa allmänna uttalanden angående affärsverken.

På grundval av verksledningskommitténs arbete fastställdes 1987 generella riktlinjer för styrning och finansiering av de statliga affärsverken (prop. 1986/87:99 s. 103-127, KU 29, rskr. 226).

Sålunda beslutades bl.a. - såvitt gäller **verksamhetens form och ställning** - att ett affärsverk och dess bolag i fortsättningen borde behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter - en affärsverkskoncern. Syftet med detta är att ge bättre förutsättningar för att affärsverken skall kunna bedrivas effektivt. De mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer bör i stort gälla hela koncernen. De uppgifter som tilldelats verken bör utgöra grunden för all verksamhet inom respektive koncern. Den verksamhet som bedrivs i dotterbolagen bör på ett naturligt sätt stödja eller komplettera verksamheten i affärsverken.

När det gäller riksdagens och regeringens **styrning** av affärsverkskoncernerna har det bestämts att denna bör präglas av ökad långsiktighet och koncentreras på fastställande av ekonomiska mål, servicemål, m.m. Affärsverket bör gentemot sina bolag agera som ägare i egenskap av moderföretag. Regeringens styrning av bolagen bör ske genom affärsverken. Till följd av verksledningspropositionen har riksdagen också bemyndigat regeringen att, med beaktande av de riktlinjer som riksdagen har

godkänt om affärsverkens investeringar, verksamhet och finansiering, besluta i frågor som rör dels affärsverkskoncernernas organisation, dels affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Regeringen får delegera sådana beslut vidare till affärsverken.

Beträffande **revision och övrig kontroll** ansvarar Riksrevisionsverket (RRV) för koncernrevisionen. Dotterbolagen är i sina bolagsordningar ålagda uppgiftsskyldighet gentemot RRV i samband med verks- och koncernrevisionen. RRV:s förvaltningsrevision bör i första hand omfatta granskning av måluppfyllelse och koncernstrategier i förhållande till riksdagens och regeringens riktlinjer. En informationsskyldighet för vissa dotterbolag bör föreligga även i förvaltningsrevisionen. JK bör ha tillsyn över tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken som för verkens räkning fullgör uppdrag i verkens dotterbolag.

I **1991 års budgetproposition** (prop. 1990/91:100 bil. 8 s. 143 f) lämnades en redogörelse för en sedan våren 1990 pågående översyn av affärsverken inom kommunikationsdepartementets område. Syftet med översynen är att inom ramen för dagens treåriga verksamhetsplaner utveckla möjligheterna till en bättre tillämpning av både företagsekonomiska och politiska styrmedel. En viktig del av översynen består i att precisera de krav som betingas av statens roll som ägare - dvs. de företagsekonomiska kraven på avkastning m.m. - och de krav som betingas av statens roll som uppdragsgivare och beställare. Det sociala och regionalpolitiska ansvaret skall också behandlas och en kartläggning skall göras av de krav som ställs på verken i dag. Översynen skall avslutningsvis behandla affärsverkens nuvarande organisation och framtida organisationsform.

I budgetpropositionen föreslog regeringen också en ny inriktning för SJ som i korthet innebär att koncernen skall kunna erbjuda transportmarknaden heltäckande godstransport- och persontrafiktjänster med järnvägstrafiken som kärnaffär. Samtidigt bör enligt regeringen övriga aktörer på transportmarknaden ges möjlighet att producera och sälja transportlösningar där järnvägstransporter ingår. Förutsättningarna för och konsekvenserna av fri konkurrens på hela järnvägsnätet och en bolagisering av SJ:s affärsverksdel som en följd därav bör därför utredas. Enligt regeringen kan förändrade regler om trafikeringsrätten samt ny verksamhetsform för SJ:s affärsverk träda i kraft tidigast den 1 juli 1993.

I den s.k. **tillväxtpropositionen** (prop. 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt) presenterade regeringen olika förslag till en fortsatt utveckling och effektivisering av affärsverken. Sammanfattningsvis redovisade regeringen följande bedömning.

Affärsverken som förvaltar viktiga delar av samhällets infrastruktur arbetar på marknader där inslagen av konkurrens blir allt större. Samtidigt sker en internationalisering av de nationella marknader där affärsverken bedriver sina verksamheter. Utveckling och förnyelse krävs av affärsverken.

Den statliga affärsverksamheten bör kunna generera en avkastning som dels täcker den egna rörelsens kapitalbehov, dels kan ge ägaren utdelning på investerat kapital.

Statens affärsverksamhet bör ges en sådan organisationsform att ägarrollen kan utövas ändamålsenligt och effektivt. De regelverk som i dag gäller för redovisning och styrning av affärsverken är i många fall otidsenliga och dåligt anpassade till dagens affärsverksamhet. Detta gäller i särskilt hög grad för de affärsverk som är utsatta för konkurrens.

Det fortsatta översynsarbetet borde enligt regeringen inriktas på att i första hand de affärsverk som arbetar i konkurrens skulle omvandlas till aktiebolag.

Verksamheten vid **Statens vattenfallsverk** utom storkraftnätet föreslogs överfört till ett av staten ägt aktiebolag vid årsskiftet 1991-1992. I avvaktan på statsmakternas ställningstaganden avseende stamnätets framtida organisation borde storkraftnätet (med till en början ett 50-tal anställda) drivas vidare som statligt affärsverk.

Regeringen föreslog också att verksamheten vid **Domänverket** skulle överföras till ett av staten ägt aktiebolag. Ombildningen till aktiebolag beräknades kunna ske vid årsskiftet 1991-1992. Domänverket skulle åläggas ett marknadsmässigt avkastningskrav och dess tillgångar skulle värderas upp.

Internationaliseringen av teletjänstmarknaden och den ökade konkurrensen krävde enligt regeringen också en förändrad associationsform för **Televerket**. Denna borde införas den 1 juli 1992. Enligt regeringen talade starka skäl för att Televerket borde ombildas till aktiebolag, men en utvecklad affärsverksform borde analyseras före ett beslut om en ny associationsform tas. Fram till den 1 juli 1992 borde successivt bolagsliknande villkor införas, vilket bl.a. innebär att Televerkets balans- och resultaträkning anpassas till aktiebolagslagen. Avkastnings- och utdelningskraven borde skärpas.

Regeringen konstaterade vidare att konkurrenssituationen för **Postverkets** olika verksamhetsområden förändras i en allt snabbare takt. Den högteknologiska utvecklingen inom EG kommer att skärpa konkurrensen framöver såväl nationellt som internationellt. Detta innebär enligt regeringen att Postverket måste ges möjligheter att agera affärsmässigt med stärkta konkurrensförutsättningar. Flera postförvaltningar i Europa har bolagiserat verksamheten eller är på väg mot en sådan utveckling. Mot den bakgrunden borde enligt regeringen förutsättningarna för och konsekvenserna av en bolagisering av Postverket klarläggas inom ramen för ett regelverk som lämnar utrymme för samhällspolitiska åtaganden. Resultatet av översynen beräknades kunna redovisas under våren 1992.

Slutligen borde arbetet för **Sjöfartsverkets** och **Luftfartsverkets** del enligt regeringen i första hand inriktas mot att uppnå större jämförbarhet mellan verken och aktiebolag.

Särskilda åtgärder skulle bli aktuella för att lösa sociala, regionalpolitiska, försvarspolitiska och konsumentpolitiska åtaganden vid det fortsatta arbetet med samtliga affärsverk.

Ett fortsatt arbete krävdes enligt regeringen för att i detalj genomföra de i tillväxtpropositionen föreslagna förändringarna av affärsverkens verk-

samheter. Detta innebar att regeringen i vissa frågor skulle återkomma till riksdagen.

Riksdagen beslöt våren 1991 (prop. 1990/91:87 och 1990/91:97, NU 38, rskr. 318) att Domänverket och Statens vattenfallsverk skulle ombildas till aktiebolag. Statens vattenfallsverk ombildades till Vattenfall AB fr.o.m den 1 januari 1992. Verksamheten med storkraftnätet inom det tidigare verket överfördes från samma tidpunkt till ett nybildat affärsverk, Svenska Kraftnät. Riksdagen har också beslutat (prop. 1991/92:49, NU 10, rskr.92) att Trollhätte kanalverk, som tidigare utgjort ett särskilt affärsområde inom Statens vattenfallsverk, skall drivas vidare som ett affärsverk med ansvar för drift och förvaltning för kanalverksamheten i Trollhätte och Säfte kanaler. Som skäl för detta hänvisades till kanalverksamhetens ekonomiska utfall och de frågor som sammanhänger med utövandet av myndighetsuppgifter. Ombildningen av Domänverket till aktiebolag beräknas ske under första halvåret 1992. Riksdagen har också i övrigt godtagit de riktlinjer som regeringen angett i tillväxtpropositionen för översynen av affärsverken.

I 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7 s. 18 f) förklarar regeringen att översynen av affärsverken kommer att fortsätta. Regeringen konstaterar vidare bl.a. följande. För att affärsverken skall kunna möta den ökade konkurrensen blir det nödvändigt att i ett första steg bolagisera de affärsverk som i framtiden kommer att verka på konkurrenssatsade marknader. I ett andra steg kan det bli aktuellt med privatisering, dvs. att staten säljer ut hela eller delar av de statliga bolag som verkar inom kommunikationsområdet. Målsättningen är att järnvägstrafiken skall vara avreglerad den 1 januari 1995. SJ skall bolagiseras, men först efter det att nuvarande rekonstruktionsperiod är avslutad. Ambitionen är vidare att Televerket och Postverket skall bolagiseras den 1 januari 1993. Även Luftfartsverkets framtida struktur ses över med inriktning att tydligare skilja infrastruktur och myndighetsuppgifter från komersiell verksamhet. Riksdagen (1990/91:TU 20, rskr. 177) har gett regeringen tillkänna att Luftfartsinspektionen bör organisatoriskt skiljas från Luftfartsverket.

Vi har haft ett antal sammanträden med företrädare för affärsverken, varvid i huvudsak följande synpunkter har framförts till utredningen.

Affärsverken anser sig ha en speciell konkurrenssituation både beträffande produktion och personal.

När det gäller varu- och tjänstemarknaden är avsikten att affärsverken skall tillhandahålla produkter som i pris och kvalitet kan konkurrera med privata företag. Samtidigt skall affärsverken dock tillse att produktionen sker med beaktande av vissa sociala och regionalpolitiska mål, vilka delvis kan vara oförenliga med vanliga företagsekonomiska mål.

En privat konkurrent behöver inte göra sådana hänsynstaganden utan är oftast oförhindrad att välja det mest lönsamma produktionsalternativet. Det är viktigt att försöka uppnå "kostnadsneutralitet" i produktionen.

De förvaltningsmyndigheter som har monopol på tillhandahållandet av en viss tjänst eller produkt, t.ex. licenser och olika slags registreringar, har inte samma problem.

Såvitt gäller arbetsmarknaden anser affärsverken att det är viktigt att försöka åstadkomma en "villkorsneutralitet" mellan jämförbara anställningsförhållanden inom affärsverkens olika verksamheter och hos konkurrerande företag. Bl.a. har avsaknaden av sekretess för löner och rekryteringsärenden hos affärsverken medfört att konkurrerande företag lätt kan skaffa information om personal som man är intresserad av.

Offentlighetsprincipen inverkar också ibland hämmande på personers intresse av att söka tjänster hos affärsverken. Möjligheterna att genom överklagande få ett beslut ändrat kan också fördröja en anställning och avhålla en utnämnd person från att tillträda tjänsten när det finns reservationer mot tillsättningsbeslutet.

Även i andra avseenden är det enligt affärsverken viktigt att neutralisera villkoren i konkurrensen om personal så att man känner igen sig, oavsett om man söker anställning i ett affärsverk eller i ett konkurrerande privat företag.

Det har vidare framhållits att affärsverken - förutom i de nu båda nämnda avseendena - skiljer sig från övrig förvaltning genom att endast ett mycket litet antal affärsverksanställda har sådan myndighetsutövning som stora delar av det nuvarande speciella regelsystemet avser att främja och värna.

Vi har gjort en särskild enkätundersökning bland affärsverken för att få närmare kunskap om i vilka former myndighetsutövning förekommer hos affärsverken och hur omfattande myndighetsutövningen är. Resultatet av enkäten ger ett klart stöd för att myndighetsutövning förekommer i en mycket begränsad omfattning hos affärsverken. Av affärsverkens i februari 1990 sammanlagt ca 160 000 anställda hade omkring 5 400 personer uppgifter vari det ingick någon slags myndighetsutövning (exklusive uppgiften att lämna ut allmänna handlingar). Det motsvarar ca 3,4 procent av alla anställda inom affärsverken. Av dessa var det emellertid bara ca 380 anställda (0,25 procent) som huvudsakligen arbetade med myndighetsutövning.

Affärsverken har också pekat på andra likheter som de har med det privata näringslivet och som andra förvaltningsmyndigheter i regel inte har, t.ex. att

- ägaren föreskriver inte viss verksamhet utan anger bara inom vilken bransch verket skall agera,
- ägaren ställer upp avkastningskrav,
- investeringar finansieras på finansmarknaden i stället för genom anslag över statsbudgeten,
- verket bildar tillsammans med dotterbolag en koncern,
- verket finansierar sina anställdas pensioner.

Det har också framförts att den relativt nya organisationsformen, affärsverkskoncern, ställer särskilda krav på det personaladministrativa regelsystemet. Om en koncerngemensam personalpolitik och en personalrörlighet mellan verk och bolag och tvärtom skall kunna komma till stånd och upprätthållas krävs enligt affärsverken att förutsättningar för och villkor i anställningarna i olika koncerndelar byggs upp likartat.

På det avtalsreglerade området har det, sedan SAV och de statsanställdas huvudorganisationer den 15 juni 1990 träffat sådana särskilda

kollektivavtal som omnämnts i utredningens direktiv, bl.a ett bolagsavtal (BOA) och ett affärsverksavtal (AVA), blivit lättare för respektive affärsverk att föra en sammanhållen personalpolitik och underlätta personalövergångar.

Motsvarande förändringar bör enligt affärsverken åstadkommas i den arbetsrättsliga regleringen, så att rättsreglerna inte hindrar rörligheten mellan koncerndelar, t.ex. genom att den som går över till en anställning inom verket får sämre villkor om han eller hon kommer från ett koncernbolag än från en annan statlig myndighet. I dag kan det uppstå oklarheter och onödiga spänningar mellan de olika delarna av en affärsverkskoncern, eftersom olika regelverk gäller mellan å ena sidan bolagen och å andra sidan verket.

Affärsverken har vidare uppgett att de problem som finns för deras del vanligtvis inte går att hänföra till någon viss regelnivå i författningsfloran eller till någon enskild paragraf i LOA, AF eller annan författning. Huvudorsaken till problemen är i stället det sammanlagda regelkomplex som bestämmer handläggningen av vissa frågor när regler i grundlag, LOA, AF och andra författningar läggs samman. Mångfalden av regler leder till osäkerhet, krångel och tidsspillan.

När det gäller de enskilda personalpolitiska författningarna, vore det enligt affärsverken en fördel om så mycket som möjligt av dem fick mönstras ut. Affärsverken behöver och har förutsättningar att skapa sin egen personalpolitik.

Förutom problemen med det arbetsrättsliga och personaladministrativa regelsystemet har affärsverken även fäst uppmärksamheten på att tillämpningen av bl.a. förvaltningslagens regler samt reglerna om offentlighet och sekretess medför vissa svårigheter.

Vårt ställningstagande:

Vi behandlar först den i direktiven särskilt uppmärksamade frågan om det eventuella behovet av förändringar i den offentlighetsrättsliga regleringen till följd av nya särskilda kollektivavtal för affärsverksanställda.

Som tidigare nämnts har SAV och de statsanställdas huvudorganisationer den 15 juni 1990 träffat ett affärsverksavtal (AVA), ett bolagsavtal (BOA) och ett avtal om pensionsplan för arbetstagare hos vissa bolag (BOA-P).

I AVA har inarbetats regler från deltidsförordningen (1980:50), tjänstledighetsförordningen (1984:111), kungörelsen (1974:1007) om tidsbegränsning av statligt löner reglerad anställning, m.m. och förordningen (1984:1013) om sjukvård m.m. i statligt reglerade anställningar.

Med anledning av detta hemställde SAV i juni 1990 hos regeringen - i samband med begäran om godkännande av de nya avtalen - att de nämnda författningarna skulle upphävas för affärsverkens del. Regeringen har därefter beslutat att dessa författningar fr.o.m. den 1 januari 1991 (tjänstledighetsförordningen fr.o.m. den 1 juli 1991) inte längre skall omfatta de affärsverksanställda.

Att de nya kollektivavtalen skulle föranleda något behov av ytterligare författningsändringar har inte framkommit.

Vidare har en betydande avreglering skett av personalfrågor på statens område genom ett regeringsbeslut den 21 november 1991, då över 20 regeringsförfordningar upphävts, ändrats eller ersatts med nya. De ändrade eller nya förfordningarna är i princip inte tillämpliga på de affärsverksanställda (se SAV Cirk. 1992 A4).

Genom de redovisade åtgärderna från regeringens sida har den offentligrättsliga regleringen för affärsverksanställda reducerats i en betydande omfattning och affärsverkens önskemål om en anpassning till arbetsmarknaden i övrigt tillgodosetts i flera viktiga hänseenden. Affärsverken har härigenom fått bättre förutsättningar att skapa sin egen personalpolitik.

De av statsmakterna aviserade och delvis genomförda förändringarna av verksamheten för affärsverken innebär också att flertalet verk (fem av sju) är på väg att lämna (eller har i några fall redan lämnat) den nuvarande organisationsformen som statliga myndigheter för att omorganiseras till statliga aktiebolag.

Eftersom den särskilda offentligrättsliga regleringen inte är tillämplig på de statliga aktiebolagen, bör behovet av särskilda lösningar för affärsverkens konkurrensutsatta delar i princip försvinna i samband med en bolagisering. Beträffande frågan om bestämmelserna i en ny LOA bör omfatta anställda i de affärsverk som kommer att finnas kvar i framtiden, är det enligt vår mening svårt att finna några bärande skäl för att undanta dem från denna reglering.

För det första kommer innehållet i en ny LOA - mot bakgrund av de förslag som vi lämnar i de följande avsnitten - att avsevärt begränsas och i princip bara innehålla lagregler som är av mera central betydelse för flertalet statsanställda.

Många av de specifika önskemål som affärsverken framfört beträffande bestämmelserna i nuvarande LOA blir sålunda beaktade genom bl.a. den ytterligare LAS-anpassning och den generella reducering av regelverket som blir en följd av vårt förslag till en ny kraftigt begränsad LOA.

För det andra uppvisar de affärsverk för vilka en förändrad associationsform för närvarande inte är aktuell, dvs. Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät och Trollhätte kraftverk, sådana olikheter i förhållande till de övriga nu existerande affärsverken att en särskild arbetsrättslig reglering i princip framstår som lika motiverad för dem som för vanliga förvaltningsmyndigheter. Bland annat är de inte utsatta för konkurrens i samma omfattning som de övriga nu befintliga affärsverken. Samtidigt förekommer förhållandevis mycket myndighetsutövning inom t.ex. Luftfartsverket och Sjöfartsverket, vilket också kan tala för att det behövs en särskild reglering. Förekomsten av frågor som sammanhänger med utövandet av myndighetsuppgifter var också ett av skälen till att riksdagen ansåg det olämpligt att överföra Trollhätte Kraftverk till aktiebolagsform (se prop.1991/92:49, NU 10, rskr.92).

Vad slutligen angår affärsverkens särskilda önskemål om **ändringar i FL:s regler och i reglerna om offentlighet och sekretess** kan det inte anses ingå i vårt uppdrag att se över detta. Dessa frågor bör behandlas i annan ordning. Det kan nämnas här att behovet av en begränsad insyn i vissa tjänstetillsättningsärenden har övervägts inom regeringskansliet och en departementspromemoria i ämnet är avsedd att presenteras under 1992.

En ny LOA bör i huvudsak enbart ta sikte på arbetstagare hos staten. Begreppet statligt reglerad anställning bör inte längre användas för att bestämma tillämpningsområdet.

En av våra ambitioner har varit att försöka begränsa personkretsen för vilken en ny LOA skall gälla och utforma tillämpningsområdet klarare än i den nuvarande lagstiftningen.

Vår målsättning har därvid varit att en ny LOA skall gälla i huvudsak enbart för arbetstagare hos staten, varmed enligt gällande regler avses arbetstagare hos riksdagen och kyrkomötet samt hos statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Statliga förvaltningsmyndigheter är myndigheter under riksdagen, regeringen och kyrkomötet (jfr 11 kap. 6 § första stycket RF och punkt 11 övergångsbestämmelserna till RF).

Som vi redan konstaterat gäller LOA:s nuvarande bestämmelser inte bara anställningar hos staten utan också andra statligt reglerade anställningar hos arbetsgivare som uppräknas i ställföreträdarlagen. Detta innebär att hanteringen av löner och andra anställningsvillkor har fått bilda utgångspunkt för bestämmandet av vilka anställda som skall omfattas av speciallagstiftningen i LOA.

Vi anser inte att det förhållandet att staten förbehållit sig rätten till detta inflytande på icke-statliga arbetstagares anställningsvillkor i sig utgör ett bärande skäl för att sådana arbetstagare skall omfattas av LOA:s särskilda regler. Avgörande bör i stället vara en bedömning av den aktuella verksamheten mot bakgrund av syftet med den nya LOA sådant detta anges i vårt förslag till 1 § i den nya lagen (se även specialmotiveringen). Om riksdagen i det enskilda fallet bedömer att särskilda krav måste ställas på en icke-statlig verksamhet och att de kan tillgodoses genom att LOA görs tillämplig, bör riksdagen besluta detta genom att uttryckligen ange det i LOA.

När det gäller verksamheter som bedrivs av de icke-statliga arbetsgivare som enligt förslaget i den tidigare nämnda rapporten bör omfattas av en ny ställföreträdarlag, kan vi inte finna att det i något annat fall än i fråga om de allmänna försäkringskassorna är motiverat att göra LOA tillämplig på arbetstagare som är anställda där. En av oss bland sådana icke-statliga arbetsgivare genomförd enkät stöder också den tanken. Enkäten var riktad till de icke-statliga arbetsgivare som omfattas av förslaget till en ställföreträdarlag, med undantag för de allmänna försäkringskassorna samt Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Ingen av de arbetsgivare som besvarat enkäten ansåg att det fanns något starkt allmänt intresse av att även fortsättningsvis låta den aktuella lagstiftningen gälla för arbetstagare som är anställda hos dem.

I stället för de nuvarande specialreglerna i LOA bör i vanlig ordning den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen tillämpas, kompletterad med gällande kollektivavtal och enskilda anställningsavtal.

Om arbetsgivarna skulle finna att det utöver lag och avtal behövs särskilda föreskrifter, blir det deras sak att utfärda sådana i en arbetsordning eller i någon annan lämplig form.

De allmänna försäkringskassorna har en omfattande myndighetsutövning och de medborgerliga kraven på demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet gör sig där i princip gällande i samma omfattning som beträffande statliga anställningar i allmänhet. En ny LOA bör därför tillämpas på anställningar hos försäkringskassorna. I överensstämmelse med vad vi sagt i det föregående bör detta anges uttryckligen i lagen.

När det gäller arbetstagare hos kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling eller kyrklig samfällighet bör kopplingen i nuvarande 1 kap. 5 § LOA av tillämpningsområdet till anställningar som är statligt reglerade också slopas.

Sedan grundskole- och gymnasielärarnas avlöningsförmåner blivit en ren kommunal fråga har, såvitt vi kunnat finna, bestämmelsen förlorat sin egentliga aktualitet. Det finns inte någon anledning att låta en ny LOA gälla mer genomgående för någon eller några kommunala anställningar enbart för att dessa är statligt lönereglerade.

I övrigt bör en ny LOA tillämpas på de nu berörda arbetstagarna i princip i samma utsträckning som enligt den nuvarande lagstiftningen.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi sammanfattningsvis att den nuvarande kopplingen av tillämpningsområdet till innehavet av en statligt reglerad anställning slopas i en ny LOA.

Biskops- och prästanställningar bör inte omfattas av en ny LOA.

Biskopar och präster bör helt undantas från en ny LOA:s tillämpningsområde. En ny kyrkolag (1992:300) träder nämligen i kraft den 1 januari 1993. Den lagen innehåller särskilda regler som skall tillämpas på anställningar som biskop eller präst inom svenska kyrkan. Samtidigt med att nya kyrkolagen börjar gälla träder också vissa följdändringar i kraft i nuvarande LOA, vilka innebär att dessa anställningar överhuvudtaget inte längre skall omfattas av den lagen (ändringar i 1 kap. 2 och 5 §§ LOA).

Statsråd samt justitieråd, regeringsråd och deras ersättare, riksdagens ombudsmän och JK bör undantas från en ny LOA:s tillämpning i princip i samma utsträckning som enligt nuvarande regler.

Undantagen och inskränkningarna i den nuvarande LOA:s tillämpningsområde för statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän och JK (1 kap. 2 och 3 §§) bör i princip också gälla för en ny LOA. Vi anser dock att JK bör jämföras med justitie- och regeringsråden i fråga om regleringen av vilka bestämmelser i lagen som skall tillämpas. Detta innebär inte någon egentlig förändring i sak. Vi föreslår vidare att samma regler skall gälla för justitierådens och regeringsrådets ersättare som för justitieråden och regeringsråden själva.

Av staten lokalanställda utomlands bör omfattas av en ny LOA på samma förutsättningar som enligt nuvarande regler.

Beträffande arbetstagare hos staten som är s.k. lokalanställd utomlands gäller de nuvarande bestämmelserna i LOA bara för den som är svensk

medborgare (se 1 kap. 4 § LOA). Utöver LOA gäller i tillämpliga delar de allmänna arbetsrättsliga reglerna i bl.a. LAS och MBL också för de lokalanställda som är svenska medborgare. De arbetsrättsliga förhållandena för lokalanställda som inte är svenska medborgare regleras däremot genom avtal (se vidare rapporten DsUD 1978:1 Lokalanställda vid utlandsmyndigheter, s. 194 f).

Som lokalanställd utomlands räknas en på orten bosatt person som där rekryteras till lönad utlandsmyndighet inom utrikesrepresentationen (beskickning, konsulat eller delegation) eller annan svensk statsmyndighet (främst handelskontor) med särskild verksamhet utomlands och som avlönas av statsmedel. Det är främst fråga om biträdespersonal, t.ex. assistenter, telefonister och chaufförer, men även lokalanställd handläggande personal förekommer, t.ex. tolkar, översättare och marknadsassistenter.

Som regel har de lokalanställda inte någon annan anknytning till Sverige än att de är svenska medborgare och anställda av en svensk statlig myndighet, eftersom de är utflyttade ur riket oftast sedan lång tid tillbaka och fast bosatta i verksamhetslandet. Sedan slutet av 1970-talet har det dessutom varit en tydlig strävan att de lokalanställda, oavsett i vilket land de är medborgare, så långt möjligt skall vara integrerade i verksamhetslandets arbetsmarknad. En utgångspunkt är att de skall erlagga skatt i landet och omfattas av landets socialförsäkringssystem. Utlandsmyndigheten skall vara en arbetsgivare bland andra i landet ifråga, den lokalanställda skall inte vara bunden till myndigheten utan kunna gå in i och lämna anställningen på villkor som är gängse i landet. Enligt det kollektivavtal som gäller för svenska lokalanställda och som tillämpas för samtliga skall för lönesättningen gälla en marknadslöneprincip. Denna definieras så, att staten skall betala de löner som ett antal "goda" arbetsgivare i landet erbjuder.

Utvecklingen har med andra ord lett till att lokala förhållanden och villkor i allt högre grad blivit och blir styrande för innehållet i lokalanställningen.

En god standard i fråga om lön och villkor garanteras genom avtal. Kvaliteten garanteras i sin tur av att svenska regler gäller när någon skall anställas, dvs. skickligheten sätts i första rummet. Vid anställningens upphörande iakttas lokala regler i kombination med svenska, så att förfarandet etc. motsvarar lägst den svenska standarden.

Det har dock ansetts att lokalanställda svenska medborgare liksom andra statligt anställda bör omfattas av LOA. Den allmänna principen är nämligen att den arbetsrättsliga lagstiftningen bör tillämpas på varje arbetsplats med dominerande anknytning till Sverige eller svenska förhållanden. Som regel gäller detta om arbetet mera stadigvarande är förlagt till Sverige eller, beträffande arbete som utförs i annat land, om både arbetsgivare och arbetstagare är svenska rättssubjekt (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 327).

Som framgått talar vissa av de redovisade omständigheterna för en ändrad ordning. Vi har dock inte haft möjlighet att närmare utreda denna speciella fråga inom ramen för vårt uppdrag. I enlighet med den tidigare

allmänna principen för tillämpningen av den arbetsrättsliga lagstiftningen har vi därför ansett oss få utgå från att också en ny LOA bör gälla för de lokalanställda utomlands som är svenska medborgare. Enligt vår mening bör frågan övervägas vidare i annat sammanhang.

Arbetstagare i beredskapsarbete o.d. bör undantas från tillämpningsområdet för en ny LOA.

Liksom enligt nuvarande bestämmelser (1 kap. 6 § LOA) bör en ny LOA inte gälla för arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

Här är det fråga om mera speciella arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att tillfälligt lösa en persons sysselsättning och därför bör lagen inte gälla.

De särskilda inskolningsplatserna som tidigare omnämndes i 1 kap. 6 § LOA har försvunnit fr.o.m. den 1 juli 1992 och ersatts av ungdomspraktikplatser. Vid deltagandet i ungdomspraktiken är man inte att anse som arbetstagare. Dessa praktikplatser har därför inte tagits med i den förevarande paragrafen (se även lagen 1992:323 om upphävande av lagen (1989:425) om särskilda inskolningsplatser hos offentliga arbetsgivare, lagen 1992:325 om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning, prop. 1991/92:124, AU11, rskr. 252).

6.3 Reglerna på arbetsmarknaden i övrigt bör i så stor utsträckning som möjligt gälla även inom den statliga sektorn

6.3.1 Begreppen tjänst och vikariat

Allmänt om tjänstebegreppet

I direktiven sägs att översynen bör leda till förslag som skapar bättre förutsättningar att genom personalpolitiska åtgärder förnya den offentliga sektorn. Vidare sägs att detta innebär att instituten tjänst och vikariat så långt möjligt bör avskaffas.

Tjänstebegreppet är inte entydigt. I LOA används ordet tjänst ofta som en beskrivning som har att göra med förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan avse en anställning eller en befattning, och det kan avse de arbetsuppgifter som en arbetstagare har anställts för att utföra. Detta s. k. *funktionella tjänstebegrepp*, vilket återfinns i LOA, utvecklas närmare i det följande.

Dessutom kan ordet tjänst ges en organisatorisk betydelse. Sedan gammalt finns ett system för inrättande av tjänster. Tjänsten ses i detta system som något självständigt; en på förhand given ram som innehåller vissa arbetsuppgifter, vilka skall utföras av den som innehar tjänsten. Här framträder det *organisatoriska tjänstebegreppet*.

När det i våra direktiv sägs att institutet tjänst skall avskaffas, är det främst det organisatoriska tjänstebegreppet som avses.

6.3.1.1 Det funktionella tjänstebegreppet

Vårt förslag: Tjänstebegreppet slopas. Arbetstagarnas arbetsskyldighet får bestämmas med ledning av den allmänna arbetsrättens regler och med beaktande av vad som sedan gammalt har gällt för stats- och kommunaltjänstemän. Ordet "tjänst" utmönstras ur lagstiftningen och ersätts med "anställning".

Det finns inte någon definition av tjänstebegreppet i LOA. Däremot bygger många regler i LOA på ett tjänstebegrepp, liksom man ur detta kan härleda allmänna rättsgrundsatser på den offentliga arbetsrättens område.

Inte heller i förarbetena till LOA eller dess föregångare statstjänstemannalagen definieras uttrycket tjänst. Statstjänstemannalagen bygger när det gäller entledigandegrunderna i stor utsträckning på SAAR. I förarbetena till SAAR anges att med "tjänst" avses tjänstemannaanställning. För att ordet tjänst skulle få användas, krävdes inte att anställningen var bestående. Arbetsuppgifterna behövde i och för sig inte vara bestämda i förväg, men om en anställning inte var förenad med bestämda arbetsuppgifter, användes inte uttrycket tjänst.

Det framstår dock som klart att avsikten med den ovan relaterade definitionen inte var att i och för sig förklara hur begreppet tjänst skulle tolkas; avsikten var snarare att göra en avgränsning mot arbetaranställningen (prop. 1948:225 s. 27 f.). En förklaring till vad som avses med tjänst i LOA får därför sökas på annat håll.

Tjänsten = anställningen

Ett entledigande eller skiljande från tjänsten enligt 7 kap 4, 5 eller 9 § LOA har samma slutresultat för arbetsgivare och arbetstagare som en uppsägning, nämligen att anställningsförhållandet har upphört. Ett entledigande enligt 7 kap. 4 eller 5 § LOA betecknas i 15 kap. 1 § samma lag som "anställnings upphörande", medan det i 15 kap. 5 § samma lag betecknas som "skiljande från tjänsten".

I dessa fall har således orden tjänst och anställning exakt samma betydelse.

Enligt 11 kap. 5 § regeringsformen får en ordinarie domare "skiljas från tjänsten" endast på två grunder.

Den första grunden är att han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. Den ordinarie domaren kan då bli avskedad.

Den andra grunden är att han uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. En ordinarie domare kan således bli entledigad enligt 7 kap. 3, 4 eller 5 § LOA. Även vid

tolkningen av 11 kap. 5 § regeringsformen skall således med skiljande från tjänsten förstås skiljande från anställningen.

Vid en genomgång av LOA visar det sig att ordet tjänst i de flesta fall kan ersättas av ordet anställning. Så har också skett vid olika partiella översyner.

Tjänsten = arbetsuppgifterna

Orden tjänst och anställning betyder inte alltid samma sak. Enligt 7 kap. 5 § LOA får en arbetstagare som är anställd med fullmakt entledigas "om han ej kan fullgöra sin tjänst tillfredsställande" etc. Här kan tjänst inte bytas ut mot anställning, utan med tjänst avses här de arbetsuppgifter som arbetstagaren har att utföra. Detta framgår klart av de lydelse regeln tidigare haft (jfr 32 § StjL och 5 § första stycket d, statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959:287) samt prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 252 f. och prop. 1965:60 s. 204).

Tjänsten = befattningen

I 7 kap. 8 § LOA beskrivs förflyttning från en tjänst till en annan. Detta har karakteriserats som ett skiljande från en tjänst och en tillsättning av en annan tjänst (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 221); en tillsättning som arbetstagaren på grund av den ursprungliga anställningen är skyldig att underkasta sig! Detsamma kan sägas om förflyttning enligt 7 kap. 10 § LOA.

I 7 kap. 7 § LOA behandlas försättande i disponibilitet. Även detta innebär ett skiljande från tjänsten, dock utan att arbetstagaren får en annan tjänst. Det kan noteras att förfarandet i 15 kap. 1 § 2 st. LOA liksom i rubriken över 7 kap. LOA betecknas som "anställnings upphörande".

En arbetstagare som är försatt i disponibilitet har enligt 19 § AF en arbetsskyldighet som i princip är vidsträcktare än andra arbetstagares, och han är garanterad lön i form av disponibilitetsarvode som fastställs avtalsvägen.

När en arbetstagare förflyttas eller försätts i disponibilitet skiljs han alltså från sin anställning, men arbetstagaren är på grund av anställningen skyldig att utföra arbete samt berättigad till lön. Visserligen skiljs arbetstagaren här från arbetsuppgifterna, men också från något annat; med "tjänsten" avses här närmast en befattning eller arbetstagarens plats i organisationen.

Den arbetsskyldighet som följer av förflyttningsreglerna i 7 kap. 8 och 10 §§ LOA skulle inte föreligga om inte stadgandena fanns. Det beror på att det statliga tjänstebegreppet leder till en arbetsskyldighet som sträcker sig så långt att tjänstens beskaffenhet inte i grund ändras, men inte längre (jfr avsnitt 6.3.1.2).

Tjänstebegreppets betydelse för arbetsskyldigheten i statliga anställningsförhållanden

Följande utredning av vilken arbetsskyldighet som allmänt gäller i anställningsförhållanden avser inte att vara uttömmande, utan skall tjäna

som en allmän bakgrund för diskussionen om arbetsskyldigheten i statliga anställningsförhållanden.

Av avtalsrättens allmänna grunder följer att en arbetstagare är skyldig att utföra allt arbete som omfattas av hans anställningsavtal. Detta gäller även då anställningsavtalet har träffats mellan arbetstagaren och den statliga arbetsgivaren.

Vidare gäller som en allmän princip att en arbetstagare som är bunden av kollektivavtal är skyldig att på de villkor som anges i kollektivavtalet utföra allt arbete för arbetsgivarens räkning, som står i ett naturligt samband med den centrala verksamhet som avtalet avser. En förutsättning är dock att arbetet faller inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer (AD 1929 nr 29).

Den ovan beskrivna s. k. 29/29-principen gäller dock inte fullt ut när arbetstagarens anställning är knuten till en viss befattning eller vissa arbetsuppgifter. Om så är fallet, blir arbetsgivarens utrymme för att inom det bestående anställningsförhållandet beordra arbetstagaren att utföra andra arbetsuppgifter begränsat. Man kan här säga att 29/29-principen begränsas av befattningen eller av det enskilda anställningsavtalet.

Inom ramen för den arbetsskyldighet som gäller i ett anställningsförhållande har arbetsgivaren alltså rätt att beordra arbetstagaren att utföra arbete. Arbetsgivaren kan också - fortfarande inom ramen för arbetsskyldigheten - varaktigt omplacera arbetstagaren så att denne sätts att utföra andra arbetsuppgifter. Denna arbetsgivarens rätt kan härledas ur anställningsavtalet och arbetsgivarens därur sprungna arbetsledningsrätt. Huvudregeln är här att sådana arbetsledningsbeslut inte kan prövas rättsligt.

Ett undantag från huvudregeln har emellertid gjorts när det gäller en varaktig omplacering som dels är så ingripande för arbetstagaren att den för honom kan jämföras med en uppsägning, dels beror på skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen (AD 1978 nr 89; den s.k. bastubadarprincipen). För sådana omplaceringar gäller att de kan prövas rättsligt och att arbetsgivaren har att visa godtagbara skäl för sin åtgärd.

Arbetskyldighet i statliga anställningsförhållanden

Tjänstebegreppet och dess innebörd enligt äldre författningar får en stor betydelse när det gäller att avgöra en statlig arbetstagares arbetskyldighet. Äldre tiders syn på den statliga tjänsten kastar ännu sin skugga över dagens anställningsförhållanden.

Starkt förenklat kan äldre tiders syn sammanfattas så att statstjänstemannaförhållandet ansågs grundlagt genom en offentligrättslig anställningsakt, vars innebörd var att en viss person förpliktades och berättigades att utöva en viss tjänst. I den mån statstjänstemannaförhållandet ansågs grundat på avtal, var avtalsinslaget litet jämfört med pliktinslaget (jfr avsnitt 2.1).

Arbetskyldigheten reglerades förr i lag. Enligt 10 § StjL gällde följande:

"Tjänsteman skall ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning.

Oberoende av fastställd arbetsfördelning skall tjänsteman lämna det biträde som förman bestämmer."

Bestämmelsen hade 8 § allmänna verksstadgan som förebild; avvikelser från detta stadgande var av redaktionell natur. Departementschefen uttalade (prop. 1965:60 s. 161) att det enligt hans mening var

"uppenbart att stadgandet i den föreslagna lydelsen ålägger tjänsteman att efterkomma av myndigheten utfärdade allmänna ordningsföreskrifter för arbetsplatsen exempelvis rökförbud ävensom överordnads tillsägelser om arbetsuppgifternas utförande. Att tjänsteman är skyldig att underkasta sig ändrade bestämmelser om tjänstgöringsområde och stationeringsort samt sådan vidsträcktare eller ändrad tjänstgöring hos myndigheten, som icke i grund ändrar tjänstens beskaffenhet, får anses följa av den allmänna skyldigheten att iakttaga i behörig ordning meddelade föreskrifter om arbetet; något särskilt stadgande härom synes därför ej erforderligt. Tjänstemännens här avsedda åligganden avser även sådana fall som skyldighet för utrikesförvaltningens personal att låta omstationera sig inom hela detta förvaltningsområde."

Detta uttalande bygger på den då naturliga utgångspunkten att det statliga anställningsförhållandet åtminstone för ämbetsmän eller tjänstemän inte var uteslutande grundat på avtal. Tvärtom levde till stor del äldre tiders syn på det statliga anställningsförhållandet kvar.

Arbetsrättskommittén fann vid sin genomgång av statstjänstemannalagen att lydnadsplikten kunde anses grundad på 10 § StjL endast på det område som då var "avtalsförbjudet" enligt dåvarande 3 § StjL. I övriga fall skulle lydnadsplikten anses grundad på anställningsavtalet.

Enligt arbetsrättskommittén borde hela det offentliga anställningsförhållandet ses som grundat på avtal, och förekommande arbetskyldighet och lydnadsplikt borde anses ha sin grund i avtal även på det område där

3 § StjL gällde. 10 § StjL föreslogs därför utgå ur lagen. Arbetsrättskommittén anförde (SOU 1975:1 s. 652):

"På det område som sålunda - även vid tillämpning av 3 § - blir fritt för avtal, torde komma att vinna inträde de principer för bedömande av arbetsskyldighetens omfattning som gjort sig gällande på den privata arbetsmarknaden. I avsaknad av uttryckliga avtalsbestämmelser får i kollektivavtalsbundna förhållanden för omfattningen av denna skyldighet antagas bli avgörande ramen för den offentliga myndighetens verksamhet och tjänstemannens allmänna yrkeskvalifikationer (jfr AD 1929:29). Träffas avtal i arbetsskyldighetsfrågorna blir emellertid läget ett annat."

I prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 212 beskrivs statstjänstemännens arbetsskyldighet och lydnadsplikt enligt följande:

"Grundläggande bestämmelser om myndigheternas verksamhet finns förutom i StjL i de olika myndigheternas instruktioner och i andra författningar som har utfärdats i administrativ ordning. Allmänna bestämmelser om arbetet hos myndigheterna finns också intagna i den tidigare nämnda allmänna verksstadgan. Dessutom gäller de arbetsordningar och allmänna bestämmelser i övrigt om arbetet som myndigheterna utfärdar. Ofta utfärdas också särskilda föreskrifter för vissa tjänstemän angående deras tjänsteutövning. Tjänsteman är skyldig att följa även sådana föreskrifter. Alla dessa föreskrifter anger i princip ramen för den enskilde tjänstemannens åligganden i tjänsten. Av 10 § följer emellertid också att tjänsteman är skyldig att lyda en förmans order och detta även om ordern innebär att tjänstemannen tas i anspråk för andra arbetsuppgifter än dem som annars normalt ankommer på honom. På grund av regler som har utfärdats med stöd av 10 § kan tjänsteman vara skyldig att finna sig i långtgående ändringar av sina tjänstgöringsförhållanden. Han anses t.ex. vara skyldig att underkasta sig ändrade bestämmelser om tjänstgöringsområde och stationeringsort samt sådan vidsträcktare eller ändrad tjänstgöring hos myndigheten, som inte i grund ändrar tjänstens beskaffenhet."

När reglerna i 3 och 10 §§ StjL utmönstrades ur lagen, öppnades en möjlighet att träffa kollektivavtal om arbetsskyldighetens och lydnadspliktens omfattning för statstjänstemän. Något sådant avtal har emellertid inte träffats.

Föredraganden uttalade sig i prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 215 om vad som skulle gälla utan kollektivavtal:

"Avtal kan som har framgått av det föregående naturligtvis inte träffas om sådana åligganden som kan finnas reglerade i tvingande lag. Har arbetsskyldigheten i annat fall uttryckligen reglerats på visst sätt i avtal, gäller naturligtvis den regleringen. Har avtal ännu inte träffats i frågan, gäller i stället den administrativa reglering som kan finnas. I sista hand

får ledning hämtas från den hittills tillämpade ordningen för berörd arbetstagarkategori."

Det går inte att med någon enkel formel beskriva statligt anställda arbetstagares arbetsskyldighet. De allmänna principer som gäller över hela arbetsmarknaden och som kort har beskrivits ovan bildar en naturlig utgångspunkt för prövningen av arbetsskyldigheten även för statligt anställda arbetstagare.

Vid bedömande av huruvida tjänstens beskaffenhet i det enskilda fallet har i grunden ändrats, har vissa omständigheter särskild betydelse.

Det skydd som finns för befattningen anses ha sin grund i det enskilda anställningsavtalet. Vad som har avtalats och förutsatts vid anställningen är därför en omständighet som skall tillmätas stor betydelse. Även den fördelning av arbetsuppgifter, ansvar m.m. som kan finnas inbyggd i organisationen har betydelse.

Stor betydelse har även om tjänsten eller de arbetsuppgifter som följer med anställningen har preciserats i författning. Andra omständigheter är om arbetstagaren har haft arbetsledaransvar och hur självständig ställning han har haft i den ursprungliga tjänsten. Förhållandet har belysts i AD 1983 nr 174, där en kommunalt anställd brandchef hade omplacerats till en nyinrättad befattning som kommunintendent. Arbetsdomstolen noterar särskilt att en brandchef har arbetsuppgifter som är reglerade i författning och som inte kan påverkas av arbetsgivaren, att arbetstagaren som brandchef hade en självständig ställning gentemot kommunen, att han hade stort ansvar och många underställda. Arbetsdomstolen förklarar att omplaceringen innebar att arbetstagaren skildes från sin anställning som brandchef.

Om förändringen innebär att lönen eller löneutvecklingen blir sämre, talar mycket för att tjänstens beskaffenhet i grund har ändrats. En annan omständighet kan vara att viss utbildning krävs för anställningen. I AD 1984 nr 119 hade en sjuksköterska omplacerats till mentalskötare. Arbetsdomstolen noterar att han inte skulle ha något arbetsledaransvar, att hans ansvar skulle vara mindre och att han inte skulle delta i den somatiska vården av patienter. Det är enligt Arbetsdomstolen främmande att anta att en anställning som sjuksköterska skulle innebära skyldighet att fullgöra arbete som mentalskötare. Detta bestyrktes av att hans löneutveckling på sikt skulle försämrats.

Det ligger i sakens natur att en tillfällig placering, t.ex. i en nödsituation, inte kan medföra att tjänstens beskaffenhet i grund ändras (jfr nedan under 6.3.4.3).

Det kan här tilläggas att även om arbetsgivaren inte har någon skyldighet att förse arbetstagaren med arbete, en total avsaknad av arbetsuppgifter torde innebära att tjänstens beskaffenhet i grunden ändrades (jfr AD 1978 nr 74).

Som har beskrivits ovan gäller särskilda förhållanden när det är fråga om en varaktig omplacering som dels är så ingripande för arbetstagaren att den för honom kan jämföras med en uppsägning, dels beror på omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen (AD 1978 nr 89; den s.k. bastubadarprincipen). För sådana omplaceringar gäller att

de kan prövas rättsligt och att arbetsgivaren har att visa godtagbara skäl för sin åtgärd.

Bastubadarprincipen gäller även för statliga arbetsgivare (se t.ex. AD 1982 nr 112, redovisat i avsnitt 6.3.4.2). Av AD 1991 nr 106 framgår bl.a. att bedömningen av vad som är godtagbara skäl skall ske mot bakgrund av arbetstagarens grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Av den senare domen framgår vidare att man visserligen kan tänka sig fall då en statsanställd arbetstagares politiska sympatier skulle utgöra godtagbara skäl för en omplacering, men att detta snarare utgör undantagssituationer.

Överväganden

Vid en genomgång av tjänstebegreppets betydelse för arbetsskyldigheten i statliga anställningsförhållanden slås man av hur stora likheterna är mellan vad som gäller på det statliga området och den övriga arbetsmarknaden. Detta är i och för sig inte förvånande; det statliga anställningsförhållandet anses numera i sin helhet grundat på avtal, och arbetsskyldigheten grundas i princip helt och hållet på anställningsavtalet.

I rättspraxis bedöms frågor om arbetsskyldighet på den statliga och kommunala arbetsmarknaden mot bakgrund av vad som allmänt gäller. Tjänstebegreppet kan här sägas ha kommit att motsvara befattningen och den begränsning en befattning kan ha för arbetsskyldigheten. Det kan uttryckas så att 29/29-principen på den statliga arbetsmarknaden i avsaknad av kollektivavtalsreglering begränsas av tjänsten; när tjänstens beskaffenhet har i grunden ändrats, föreligger inte längre någon arbetsskyldighet. Liknande förhållanden gäller för tjänstemän på den övriga arbetsmarknaden, men då med den motiveringen att 29/29-principen begränsas av befattningen, om inte annat har avtalats.

En tillämpning av allmänna regler och en prövning med hjälp av tjänstebegreppet leder enligt vår uppfattning till så lika resultat för arbetsgivare och arbetstagare i arbetsskyldighetsfrågor, att en särreglering framstår som omotiverad. Det är värt att notera att tjänstebegreppet försvann ur lagstiftningen på den kommunala arbetsmarknaden när LOA infördes. Enligt vad vi har inhämtat har detta inte medfört några negativa följder.

Vilka konsekvenser skulle då ett slopande av tjänstebegreppet få i olika situationer när en arbetsgivare vill omplacera en arbetstagare?

Som en naturlig och ständig utgångspunkt för den statliga arbetsgivarens agerande står regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet även i arbetsgivarrollen.

Om det rör sig om en utpräglad nödsituation, kan reglerna om försättande ur tjänst vara tillämpliga (se nedan under 6.3.4.3).

Om arbetsgivaren har för avsikt att flytta arbetsstället, t.ex. vid en utlokalisering, kan arbetstagaren från arbetsskyldighetssynpunkt i princip välja mellan att godta att utföra arbetsuppgifterna enligt anställningsavtalet på den nya arbetsplatsen eller att säga upp sig.

Situationen kan också vara sådan att arbetsgivaren - mer eller mindre tillfälligt - flyttar en arbetstagare till andra arbetsuppgifter. Om ändringen

av anställningsvillkoren är så påtaglig att det är fråga om en särskilt ingripande omplacering, kan denna enligt den s.k. bastubadarprincipen prövas rättsligt och arbetsgivaren enligt allmänt gällande grundsatser åläggas att visa godtagbara skäl för sin åtgärd.

Man kan tänka sig fall då en omplacering enligt allmänna bedömningsgrunder är särskilt ingripande utan att (enligt nuvarande regler) "tjänstens beskaffenhet i grund ändras". Redan idag kan sådana omplaceringar prövas rättsligt. I sådana fall skulle ett slopande av tjänstebegreppet heller inte medföra någon förändring för arbetsskyldigheten.

Frågan kan naturligtvis ställas om det inte åtminstone övergångsvis krävs en lagregel för att ge arbetsgivaren en uttrycklig rätt att - naturligtvis med stöd av godtagbara skäl och med iakttagande av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet - omplacera statligt anställda arbetstagare. Det skulle kunna hävdas att särskilt ingripande omplaceringar som beror på arbetstagaren personligen är att hänföra till de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning.

Vi anser emellertid att en särskild lagregel inte behövs. Vårt främsta skäl för det är att den statliga arbetsgivaren redan idag och med stöd av allmänna regler kan omplacera en arbetstagare inom ramen för dennes arbetsskyldighet (jfr t.ex. AD 1982 nr 112). Det skulle dessutom strida mot vår allmänna inriktning att närma lagstifningen till vad som allmänt gäller på arbetsmarknaden.

Inte heller i övrigt krävs det några nya lagregler för att uppnå ett avskaffande av tjänstebegreppet. Ett antal lag- och förordningsregler måste dock avskaffas, såsom 2 kap. 2 § LOA och 3 och 4 §§, 11 § andra stycket samt 15 § första stycket AF.

6.3.1.2 Det organisatoriska tjänstebegreppet

Vårt förslag: Systemet med inrättande av tjänster slopas.

Inom statsförvaltningen har sedan gammalt det organisatoriska tjänstebegreppet haft stor betydelse. Förr inrättades samtliga tjänster av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Detta hade samband med principen att det var riksdagen som skulle besluta om statens utgifter. Löne- och tjänstesystemet byggde på att tjänsterna var noga definierade rutor i myndigheternas organisationsscheman.

Tjänstesystemet var mycket stelt. Så sent som på 1960-talet ansågs en lönerevision innebära att tjänsten blev ny. En löneförhöjning kunde för en tjänsteman innebära att han för att få behålla anställningen blev tvungen att i konkurrens med andra söka tjänsten ännu en gång.

Med tiden kom löne- och tjänstesystemet att förändras. I prop. 1972:1 bil. 2 s. 15 uttalas:

"Av intresse i sammanhanget är förhållandet mellan inrättande och tillsättande av tjänst. Sådan tjänst som Kungl. Maj:t inrättar förs upp på personalförteckning som redovisas i regleringsbrev till vederbörande myndighet. I sådant fall inrättas och tillsätts alltså tjänsten genom skilda beslut. Gäller det däremot en tjänst som myndigheten inrättar sammanfaller ofta besluten om inrättande och tillsättande av tjänst. Det kan därför sägas att beteckningen tjänst i praktiken har blivit ett uttryck för de arbetsuppgifter som en tjänsteman anställts för att utföra."

Ordet tjänst är här inte liktydigt med anställning. Det uppvisar som nämnts likheter med de arbetsuppgifter som en arbetstagare har anställts för att utföra, och även med en befattning. Men dess huvudsakliga innebörd är organisatorisk. Man kan säga att ordet tjänst här närmast motsvarar en årsarbetskraft eller de resurser som sätts av för att anställa en person.

Enligt inrättandeförordningen (1991:1749) skall vissa tjänster inrättas av regeringen, medan andra tjänster inrättas av den enskilda myndigheten. Principen är att den myndighet som inrättar en tjänst också skall tillsätta den.

Systemet med inrättande av tjänster bygger på att arbetsgivaren - från det han inser att vissa arbetsuppgifter måste utföras och att myndigheten har råd att anställa någon för detta tills en arbetstagare är anställd för att utföra arbetsuppgifterna - skall fatta två oberoende beslut. I princip skall myndigheten dels fatta ett beslut om att inrätta en tjänst, dels fatta ett beslut om att tillsätta tjänsten med en viss person.

Överväganden

Enligt våra direktiv skall vi ge förslag som leder till att institutet tjänst avskaffas så långt som det är möjligt. När det gäller det organisatoriska tjänstebegreppet skulle detta kunna åstadkommas genom ett upphävande av inrättandeförordningen. Det skulle bl.a. få följande konsekvenser.

Förfarandet med formella beslut om inrättande av tjänster kan slopas.

Myndigheterna kan friare använda de medel som står till förfogande för löner.

Utan i författning givna krav på inrättande av tjänster, skulle myndigheten och arbetstagaren som på den övriga arbetsmarknaden kunna anpassa innehållet i anställningsavtalet till vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Men framförallt är ett slopande av tjänstebegreppet en följdriktig konsekvens av synen på det statliga anställningsförhållandet som helt grundat på avtal.

En konsekvens av våra förslag i denna del blir att inrättandeförordningen måste upphävas. För att ytterligare markera att tjänstebegreppet slopas, har vi dessutom konsekvent bytt ut ordet tjänst mot endera anställning eller arbetsuppgifter i våra förslag till lag- och förordningstext.

6.3.1.3 Begreppet vikariat

Vårt förslag: Bestämmelserna i LAS och tidsbegränsningsförordningen om tidsbegränsning av anställningar skall gälla även fortsättningsvis. I övrigt föreslås inga författningsändringar.

Huvudregeln enligt 4 § LAS är att anställningsavtal gäller tills vidare. Från huvudregeln görs undantag bl.a. för vikariat.

Den grundläggande regleringen av vikariat återfinns i 5 § LAS, där det stadgas att avtal om tidsbegränsad anställning får träffas bl.a. om det gäller ett avtal för viss tid som avser vikariat. Avvikelse får göras från bl.a. 5 § LAS genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. På den statliga arbetsmarknaden har sådana avvikelser i avvaktan på att kollektivavtal sluts givits form av förordning (se nedan).

Vikariat och andra tidsbegränsade anställningar upphör utan föregående uppsägning vid anställningstidens utgång eller när arbetet är slutfört. Oavsett detta har arbetsgivaren skyldighet att lämna besked om att vikariatet inte kommer att fortsätta enligt reglerna i 15 och 16 §§ LAS. Särskilda regler om överläggningskyldighet m.m. ges i 30 a § LAS.

Utmärkande för just vikariatet är dess anknytning till en viss ledig person eller en viss ledig tjänst eller befattning; det måste vid anställningstillfället vara klart vem arbetsgivaren avser att vikarien skall vikariera för eller vilken tjänst eller befattning vikariatet skall avse (AD 1976 nr 23), och detta måste stå klart även för vikarien.

En sammanhängande vikariatsanställning kan även avse flera lediga personer eller tjänster/befattningar. I rättsfallet AD 1977 nr 186 hade en vikarie vikarierat för flera olika semesterlediga arbetstagare enligt ett "ej alldeles lättbeskrivet mönster". Domen får förstås så att de arbetsuppgifter som vikarien utförde föll inom respektive ledig arbetstagares arbetsskyldighet, även om de inte till fullo motsvarade dennes rent faktiska arbetsuppgifter. Arbetsdomstolen, som särskilt noterade att det saknades fog för antagande att detta mönster hade arrangerats i syfte att kringgå anställningsskyddslagens regler om tillsvidareanställning, fann att anordningen utgjorde ett giltigt vikariat. Jfr även AD 1987 nr 17.

Att arbetsgivaren har ett stadigvarande behov av vikarier och skulle kunna tillgodose detta genom en personalpool eller fast anställning av vikarien gör inte ett vikariat ogiltigt på grund härav (AD 1984 nr 66).

På det statliga området gäller särskilda bestämmelser om vikariat. Av 2 kap. 2 § LOA följer att lagens bestämmelser om tjänst skall tillämpas även på vikariat, om inte annat föreskrivs i LOA.

Som nämnts kompletteras 5 § LAS på den statliga arbetsmarknaden av en förordning, tidsbegränsningsförordningen (1991:1750). Enligt 3 § tidsbegränsningsförordningen gäller att en arbetstagare får anställas för

bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt bl.a. om han anställs som ersättare för en viss arbetstagare.

Ett vikariat är således en anställning. Men det kan också på den statliga arbetsmarknaden sägas ha liknat en befattning; man kan t.ex. tala om att vikariera på en tjänst och ha kvar en bottentjänst (som någon annan i sin tur vikarierar på). Vikariatssystemet på den statliga sidan har blivit sammanvävt med tjänstesystemet så att om man inte laborerade med ett tjänstebegrepp så som det beskrivs ovan, så skulle man exempelvis inte behöva förordna en redan anställd arbetstagare som vikarie på en högre tjänst. Och om man inte kunde inrätta sig med ett vikariatssystem, så skulle tjänstesystemet snart bli ohållbart.

Det nu beskrivna hänger samman med gamla tiders tjänstesystem (jfr avsnitt 2.1). Starkt förenklat byggde detta på att tjänstemannen hade en "bottentjänst" med starkt anställningsskydd (t.ex. en fullmaktsanställning) som han var tjänstledig från, för att istället utöva en "topptjänst" med svagare anställningsskydd men högre lön.

Överväganden

Det är naturligt att det i varje verksamhet uppkommer behov av vikariatsanställningar. Med ett system där arbetstagarna tilldelas arbetsuppgifter inom ramen för sin arbetsskyldighet skulle detta behov inskränkas till de situationer på vilka vikariatsbestämmelserna i LAS tillämpas på den övriga arbetsmarknaden. En möjlighet att avskaffa institutet vikariat så som detta har utvecklats inom staten skulle då öppnas.

Detta skulle innebära att skyldigheten eller rättigheten att utföra frånvarande kollegors arbetsuppgifter skulle bestämmas av arbetsskyldighetens omfattning enligt allmänna arbetsrättsliga regler. Detsamma skulle gälla skyldigheten och rättigheten för arbetstagaren att, när kollegan återkommer i arbete, utföra arbetstagarens "gamla" arbetsuppgifter, liksom skyldigheten och rättigheten för kollegan att utföra sina "gamla" arbetsuppgifter (jfr AD 1987 nr 28).

Vi har därför svårt att se att vikariat i normalfallet behöver användas i andra situationer än då vikarien inte redan är anställd hos myndigheten.

Det förtjänar här att påpekas att arbetsskyldigheten kan påverkas av vad som avtalas mellan arbetsgivare och arbetstagare i exempelvis en förhandlingssituation inför en annan arbetstagares förestående ledighet.

Det nu beskrivna systemet kan väl tillämpas med dagens regler, varför inga nya regler föreslås. Däremot bör en rad regler slopas. Vi föreslår ett slopande av regeln i 2 kap. 2 § LOA om att LOA:s regler om tjänst skall äga motsvarande tillämpning på vikariat, om inte annat föreskrivs. Ett vikariat är ju en form av anställning, varför regeln inte behövs. Vi gör samma bedömning när det gäller regeln om ledigkungsörande av vikariat i 4 kap. 5 § LOA.

Vidare föreslår vi att regeln i 4 kap. 7 § första stycket LOA inte skall föras över till den nya lagstiftningen, eftersom den speglar det rättsläge som ändå gäller (jfr 4 - 6 §§ LAS). Självfallet bör inte heller den

anslutande regeln i 16 kap. 5 § andra stycket LOA föras över till den nya lagstiftningen.

Inte heller regeln i 4 kap. 6 § LOA om att vikariat tillsätts med förordnande behöver föras över till den nya lagstiftningen.

Helt avgörande för utformningen och utbredningen av vikariatsanställningar på den statliga arbetsmarknaden är givetvis hur reglerna för tjänstledighet ser ut. Vi har i avsnitt 6.3.3 föreslagit att reglerna om rätt till tjänstledighet i 7 kap. 13 § LOA och 29 - 31 a §§ AF inte förs över till den nya lagstiftningen. Vårt förslag kan givetvis förenas med särskilda regler om tjänstledighet i förordning eller kollektivavtal på särskilda områden, om det skulle vara lämpligt. Vi bedömer att denna förändring kommer att kraftigt minska användandet av vikariatssystem på många arbetsplatser.

6.3.2 Information om lediga anställningar

Vårt förslag: Reglerna om ledigkungörande av eller om information om lediga anställningar förenklas ytterligare. Det bör i princip ankomma på myndigheten att bestämma hur information skall lämnas om lediga anställningar.

Gällande rätt

Enligt 4 kap. 4 § LOA skall tjänster som tillsätts av en annan myndighet än regeringen kungöras lediga till ansökan, om regeringen inte bestämmer något annat. Tjänst som ledigkunjorts får tillsättas endast med någon som sökt tjänsten inom föreskriven tid. Föreligger särskilda skäl får även en för sent inkommen ansökan beaktas.

Enligt 4 kap. 5 § behöver vikariat ledigkungöras endast i de fall detta har särskilt föreskrivits. Av 15 § AF följer att om en tjänst skall ledigkungöras, så skall också ett långtidsvikariat på tjänsten kungöras ledigt. För korttidsvikariat finns däremot inte några bestämmelser i AF om ledigkungörande.

Ytterligare bestämmelser om ledigkungörande finns i 9 - 14 §§ AF.

I 9 § AF föreskrivs att LOA:s bestämmelser om ledigkungörande inte behöver tillämpas på tjänster som det finns särskilda skäl att tillsätta utan ledigkungörande. S.k. personliga tjänster behöver överhuvudtaget inte ledigkungöras.

I 10 § ges föreskrifter om hur ledigkungörandet skall göras; genom annons i Post- och Inrikes Tidningar eller i en annan publikation, om regeringen medger detta. Annonsen skall anslås på myndighetens anslagstavla. Ansökningstiden skall vara tre veckor från införandet och detta skall framgå av annonsen.

Enligt 11 § skall meddelande om tillsättningsbeslut anslås på myndighetens anslagstavla utom när tjänsten inte har ledigkunjorts och avser

vissa speciella anställningsförhållanden, bl. tillfällig anställning och personlig tjänst.

Av 12 § framgår bl.a att föreskrifterna i 10 § om annonsering, anslag och ansökningstid skall tillämpas också på förslagstjänster.

I 13 § ges bestämmelser om det förfarande som skall tillämpas vid intresseannonsering av vissa speciellt angivna tjänster. En annons skall sättas in i Post- och Inrikes Tidningar, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Annonsen bör dessutom sättas in i personaltidningen och anslås på anslagstavlan.

Enligt 13 a § skall ett anslag om tjänstetillsättning innehålla vissa uppgifter, bl.a om vad som gäller i fråga om överklagande.

14 § innehåller slutligen vissa föreskrifter om förfarandet när en tjänst ledigkungörs på nytt.

Enligt 42 § gäller vidare att när ett tillsättningsbeslut skall anslås enligt 11 § första stycket, räknas tiden för överklagande av beslutet från den dag då anslaget sattes upp hos den myndighet som har meddelat beslutet. I andra stycket samma paragraf föreskrivs att när ett sådant beslut skall kungöras i tidning, räknas tiden från den dag då beslutet kungjordes.

I förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar, omtryckt 1990:75, finns bestämmelser om att när en myndighet kungör en anställning ledig till ansökan eller vidtar någon annan åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning, skall den samtidigt anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen. Platsanmälan till arbetsförmedlingen behöver dock inte göras om man avser anställa någon som är uppsagd från en statligt reglerad anställning eller som är arbetshandikappad (2 §). Arbetsmarknadsstyrelsen får också medge undantag från anmälningsskyldigheten (5 §).

Bakgrunden till bestämmelserna

I förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 208) framhölls det att frågorna om tillsättningsförfarandet, särskilt frågan om vilka statliga tjänster som skall ledigkungöras, hade ett sådant samband med grundlagsbestämmelserna om tjänstetillsättning i 11 kap. 9 § och med 11 kap.10 § RF, att de även fortsättningsvis måste regleras i offentligrättslig ordning. Regleringen av ledigkungörandet ansågs sålunda i sig utgöra en väsentlig förutsättning för en riktig tillämpning av bestämmelsen om tillsättningsgrunderna.

Mot bakgrund av bl.a. det s.k. verksledningsbeslutet från 1987 (prop. 1986/87:91, KU 29, rskr. 226) och önskemålen om en minskad detaljreglering och ökad handlingsfrihet för myndigheterna i deras verksamheter slopades den 1 april 1990 (SFS 1989:1102) den tidigare katalogen i 9 § AF över tjänster som inte behövde ledigkungöras. I stället överlämnades det till myndigheterna att själva bestämma när ledigkungörande av särskilda skäl kunde underlåtas.

Huvudregeln är alltså fortfarande att tjänster skall ledigkungöras, men möjligheten att underlåta ledigkungörande har generellt sett utökats. Särskilda skäl för att underlåta ledigkungörande bör bl.a. anses föreligga

i de fall som tidigare fanns uppräknade i undantagskatalogen i 9 § AF. I övrigt är det en sak för varje myndighet att ta ställning till vad som bör anses utgöra särskilda skäl i ett tillsättningsärende.

I flera myndighetsinstruktioner föreskrivs att tjänsterna får tillsättas utan ledigkungörande. Detta gäller bl.a. enligt RRV:s, Statskontorets och SAV:s instruktioner. Detsamma gäller också för Postverket och SJ. Om dessa affärsverk ändå skulle vilja ledigkungöra någon tjänst, beslutar verken själva hur detta skall göras.

Skälen för vårt förslag

Omdaning och förnyelsen av den statliga förvaltningen kännetecknas av att myndigheterna inom fastlagda ekonomiska ramar och allmänna riktlinjer ges stor frihet att uppfylla de mål och syften som i politisk ordning beslutats för respektive verksamhet.

En effektiv personalrekrytering är ett viktigt instrument för att kunna uppfylla dessa mål och syften. Den statliga förvaltningens olika verksamhetsgrenar är till sin art och omfattning mycket skiftande och det är därför naturligt att kraven på och förutsättningarna för personalrekrytering varierar mellan olika myndigheter. Myndigheterna, som väl känner sina speciella rekryteringsproblem, är bäst skickade att lösa dessa frågor, bl.a. att bestämma på vilket sätt man skall finna den för vissa uppgifter mest lämpliga personen. En detaljerad och omfattande central författningsreglering i ämnet kan därför försvåra en effektiv och ändamålsenlig personalförsörjning hos myndigheterna.

Det har redan vidtagits en rad åtgärder för att förbättra personalförsörjningen genom att låta myndigheterna själva avgöra många rekryteringsfrågor. Myndigheterna har t.ex. numera befogenhet att själva besluta om nästan alla anställningar. Det är bara tjänster som verkschefer och vissa andra högre tjänster som förbehålls regeringens beslutanderätt.

Som tidigare nämnts får enligt de nu gällande reglerna myndigheterna också själva avgöra när de av särskilda skäl kan underlåta att informera om en ledig anställning. Därtill kommer att det som regel är myndigheterna själva som på arbetsgivarsidan förhandlar om och bestämmer lönerna för sina anställda.

Mot bakgrund av de tidigare redovisade politiska ställningstagandena och den allmänna utvecklingen i övrigt på området finns det skäl att överväga om det är möjligt att slopa vissa andra nu gällande centrala detaljregler rörande förfarandet inför anställning av personal.

Grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 9 § RF om saklig grund för tillsättning av statlig anställning kräver dock att det finns vissa garantier för insyn vid anställningsförfarandet, så att man t.ex. kan få reda på vem som har fått en viss anställning.

Det har mot bakgrund härav bl.a. ansetts viktigt att själva tillsättningsbeslutet offentliggörs. Enligt de nuvarande reglerna i 11 § AF skall beslutet därför som regel anslås på tillsättningsmyndighetens anslagstavla. Tiden för överprövning av ett tillsättningsärende är dessutom knuten till anslagstillfället eller kungörandet i tidning av tillsättningsbeslutet (42 § AF). Vi anser att det för närvarande inte finns anledning att ändra

regelsystemet i dessa hänseenden. Däremot finns det starka skäl som talar för en ytterligare förenkling av de regler som närmare behandlar hur information skall lämnas om lediga anställningar.

Informationen om lediga anställningar har en betydelsefull funktion i rekryteringsprocessen. Det är viktigt att systemet är utformat så att detta ger bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Det kan bl.a. ifrågasättas om förfarandet med annonsering i Post- och Inrikes Tidningar och anslag på myndighetens anslagstavla numera är särskilt ändamålsenligt. Den allmänna ambitionen måste vara att försöka undvika onödiga, kostsamma och ineffektiva åtgärder.

Vi anser därför att myndigheterna i allmänhet själva bör avgöra hur information om en ledig anställning skall lämnas, dvs. om annonsering skall ske, om annonsen skall anslås på myndighetens anslagstavla och inom vilken tid ansökan skall göras osv.

Eftersom anställningar enligt förordningen om statliga platsanmälningar normalt skall lediganmälas till arbetsförmedlingen, är det i sig en garanti för att så många som möjligt får upplysning om när en anställning är ledig.

Mot bakgrund härav föreslår vi att det i stället för de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 4 § LOA införs en mer allmänt hållen lagregel om tillkännagivandet av en ledig anställning, i vilken det föreskrivs att en myndighet som tänker anställa någon skall på lämpligt sätt informera om den lediga anställningen. I likhet med vad som nu gäller får regeringen bestämma om undantag från denna paragraf.

Vad som i övrigt föreskrivs i 4 kap 4 § andra stycket LOA om att tjänsten skall tillsättas med någon som sökt denna "inom föreskriven tid" och att om särskilda skäl föreligger även en för sen ansökan får beaktas, ligger enligt vår mening i sakens natur och behöver inte särskilt regleras.

Anställningar på vikariat bör man i praktiken klara utan en generell bestämmelse om ledigkungörande. Vi föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 5 § LOA upphävs och att också vikariatsanställningar skall omfattas av den av oss föreslagna mer allmänt hållna lagregeln om information om lediga anställningar som ersätter 4 kap. 4 § LOA.

Ett problem är att presumtiva sökande ibland verkar avstå från att söka en statlig anställning hellre än att riskera att det blir känt att de söker ett annat arbete. Det försvårar givetvis för olika myndigheter att rekrytera kvalificerade personer, bl.a. från den privata sektorn.

Redan gällande lagstiftning tillåter emellertid att det inledande skedet av ett anställningsförfarande sker med begränsad insyn. JO har sålunda i anledning av granskning av fyra ärenden från 1989 (JO:s ämbetsberättelse 1989-90 s. 415) funnit att det är förenligt med gällande lagstiftning att en arbetsgivare överlåter åt annan att sondera marknaden, försöka främja rekryteringen och ta in intresseanmälningar.

Behovet av en begränsad insyn i vissa tillsättningsärenden har övervägts inom regeringskansliet och en departementspromemoria i ämnet är avsedd att presenteras under 1992.

6.3.3 Särreglerna om hur statliga anställningar upphör

6.3.3.1 Regeln om att arbetstagare får skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrift i LOA

Vårt förslag: Regeln om att arbetstagare får skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrift i LOA slopas. LAS blir därmed för dessa fall i sin helhet direkt tillämplig även på statliga anställningsförhållanden. Att de som är anställda med fullmakt inte skall kunna sägas upp enligt LAS framgår av våra övriga förslag.

Enligt 1 § LAS gäller den lagen bl.a. för arbetstagare som är statligt anställda. Enligt 2 § första stycket samma lag får undantag från LAS göras i bl.a. lag.

I 7 kap. 1 § LOA anges att en arbetstagare får skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrift i LOA. Detta medför bl.a. att en arbetstagare inte kan sägas upp med stöd av LAS annat än när detta uttryckligen har angivits i LOA.

Med skiljande från anställningen avses idag enbart tvångsvisa åtgärder från arbetsgivarens sida, såsom avskedande enligt 11 kap. LOA, uppsägning enligt 7 kap. 2 § LOA, tvångsentledigande vid viss ålder m.m. enligt 7 kap. 3 - 5 §§ LOA, försättande i disponibilitet enligt 7 kap. 7 § LOA och förflyttning enligt 7 kap. 8 § LOA. Däremot anses varken frivillig avgång med pension, uppsägning från arbetstagarens sida eller anställningens upphörande på grund av otillåten tjänsteförening som skiljande från anställningen i lagens mening (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 220).

Regeln i 7 kap. 1 § LOA, som hade överförts från statstjänstemannalagen, ingick där naturligt i ett system av regler som uteslutande skulle ange i vilka fall statstjänstemän fick skiljas från anställningen. Den har sedan LAS kom till varit en sådan föreskrift som avses i 2 § första stycket LAS och som undantar vissa frågor rörande anställningsskyddet för statligt anställda.

Regeln i 7 kap. 1 § LOA kompletteras av 7 kap. 2 § LOA första meningen, enligt vilken LAS:s regler om skiljande från anställningen genom uppsägning åter görs tillämpliga för alla tillsvidareanställda arbetstagare. På detta sätt kan också de arbetstagare som är anställda tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt (jfr 8 § andra stycket AF), sägas upp enligt LAS.

På den allmänna arbetsrättens område gäller att en arbetstagare med omedelbar verkan får frånträda sin anställning, om arbetsgivaren i väsentlig mån har åsidosatt sina åligganden mot arbetstagaren (4 § tredje stycket LAS). En arbetsgivare får genom avskedande avbryta anställningen med omedelbar verkan, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (4 § tredje stycket och 18 § LAS). Dessa

LAS-regler gäller såväl tidsbegränsade anställningar som tillsvidareanställningar.

På arbetsmarknaden i stort har arbetstagarna således - i annat fall än de som beskrivs i 4 § tredje stycket - ingen på LAS grundad rätt att säga upp ett tidsbegränsat anställningsavtal (jfr dock vad som sägs nedan om anställningsavtal som gäller tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt).

På den statliga arbetsmarknaden sägs det i särregeln i 7 kap. 12 § LOA enbart att en arbetstages begäran om entledigande skall vara skriftlig för att vara giltig. Med begäran om entledigande avses inte bara egen uppsägning från arbetstages sida utan också ansökan från den som är anställd för viss tid att bli entledigad före tidens utgång (prop. 1975/76 :105 bil. 2 s. 254). Ett sådant önskemål kan arbetsgivaren, precis som på den övriga arbetsmarknaden, säga nej till (prop. 1986/87:99 s. 142; jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 222).

Det förtjänar nämnas att ett tidsbegränsat anställningsavtal kan jämkas enligt 36 § avtalslagen, t.ex. så att det får sägas upp med iakttagande av uppsägningstid. Utrymmet för en jämkning som skulle leda till att en arbetsgivare på grund av ändrade förhållanden blev befriad från avtalet i förtid är begränsat (jfr AD 1979 nr 152).

Överväganden

LAS gäller för arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Genom den i 7 kap. 1 § valda lagstiftningstekniken måste dock varje tillämpning av LAS:s regler om skiljande från anställningen godkännas genom en hänvisning i LOA.

Den valda tekniken kan sägas ha den fördelen att alla regler om vilka anställningsskyddsregler som skall gälla för statligt anställda samlas i LOA. Den fördelen var betydande när regeln infördes i statstjänstemannalagen, eftersom alla materiella regler om anställningens upphörande då fanns samlade i statstjänstemannalagen. I och med att uppsägningsfrågorna kom att regleras materiellt i LAS, blev den ovan beskrivna tekniken betydligt mindre fördelaktig.

Tekniken medför flera nackdelar. Rättsreglerna blir både krångliga och svårförstådda och leder lätt till missförstånd, särskilt mot bakgrund av att den som vill veta vad som gäller måste leta i två lagar för att få veta på vilket sätt den centrala lagen på anställningsskyddets område - LAS - gäller för statligt anställda. Tekniken leder vidare till att man måste ha många lagregler. Eftersom våra förslag i övrigt innebär en i det närmaste total anpassning till LAS på så sätt att avvikande regler i LOA slopas, blir en regel som ger sken av att LOA har betydelse för anställningsskyddet missvisande.

Vi anser mot denna bakgrund att en särskild reglering i LOA av när uppsägningar enligt LAS får ske är onödig. Vi föreslår därför att reglerna i 7 kap. 1 § och 2 § första meningen inte förs över till den nya lagen.

I vårt förslag till lag för fullmaktsanställning återfinns en regel som motsvarar 7 kap. 1 § LOA (se 2 § nämnda lagförslag jämte specialmotivering).

6.3.3.2 Skriftlighetskrav vid uppsägningar m.m.

Vårt förslag: Kravet på skriftlig form för uppsägningar från arbetsgivarens sida behålls, men den särskilda regel i LOA som innebär att en uppsägning blir ogiltig om skriftlighetskravet åsidosätts slopas. I stället får den skadeståndssanktion som LAS föreskriver gälla. Reglerna om att en begäran om entledigande eller ett besked om att en provanställning inte skall övergå i en tillsvidareanställning skall vara skriftliga för att vara giltiga slopas också.

Uppsägningar från arbetsgivarens sida

Enligt 8 § LAS skall en uppsägning från arbetsgivarens sida vara skriftlig. Om uppsägningen inte görs skriftligen, kan arbetsgivaren åläggas att betala skadestånd enligt 38 § LAS.

Enligt 7 kap. 2 § tredje stycket LOA skall en uppsägning från arbetsgivarens sida göras skriftligen för att vara giltig. Följden av att uppsägningen inte sker skriftligen är här att den inte kan göras gällande. Regeln har motiverats med att kravet på skriftlig form har betydelse för att förebygga tvist om huruvida uppsägning har skett (prop. 1965:60 s. 200).

Provanställningar

För ett besked från arbetsgivarens sida om att en tidsbegränsad provanställning skall brytas i förtid eller inte skall övergå i en tillsvidareanställning finns i LAS inga formkrav (6 § LAS).

Enligt 7 kap. 11 § LOA skall ett besked från arbetsgivarens sida om att en provanställning inte skall övergå i en tillsvidareanställning vara skriftligt för att vara giltigt. Om beskedet inte är skriftligt, övergår provanställningen i en tillsvidareanställning.

Uppsägningar m.m. från arbetstagarens sida

Några regler om skriftlighet vid uppsägning från arbetstagarens sida finns inte i LAS. Däremot kan det i kollektivavtal stadgas att en arbetstagares uppsägning skall eller bör vara skriftlig. Sådana avtalsbestämmelser förekommer i flertalet tjänstemannaavtal. De är normalt s. k. ordningsföreskrifter, dvs. underlåtenhet att iaktta skriftlighet medför inte att uppsägningen blir ogiltig (Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan s. 285 och 287).

Enligt 7 kap. 12 § LOA skall en arbetstagares begäran om entledigande eller - om det gäller en tillsvidareanställning - uppsägning av anställningsavtalet ske skriftligen för att vara giltig. Liksom vid uppsägningar från arbetsgivarens sida blir uppsägningen ogiltig, om den inte är skriftlig.

Skriftlighetskravet i 7 kap. 12 § LOA har motiverats med hänvisning till ordningsskäl. Vidare har hänvisats till det skriftliga förfarande som allmänt tillämpas inom förvaltningen (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 254).

På arbetsmarknaden i stort gäller att en arbetstagare genom konkludent handlande kan bringa anställningsförhållandet att upphöra, t.ex. genom att utebli från arbetet utan giltigt skäl (jfr AD 1980 nr 140, AD 1982 nr 132, AD 1987 nr 159 eller AD 1988 nr 77). Regeln i 7 kap. 12 § LOA har på den statliga arbetsmarknaden till följd att arbetsgivaren i dessa fall inte kan betrakta anställningsförhållandet som upplöst utan är hänvisad till att vidta avskedande eller uppsägning av personliga skäl.

Överväganden

Gemensamt för hela arbetsmarknaden är att uppsägningar från arbetsgivarens sida skall vara skriftliga. Ett slopande av 7 kap. 2 § tredje stycket skulle därför inte innebära att andra krav ställdes på den statliga arbetsgivaren än idag. Det skulle däremot innebära att konsekvenserna av att skriftformen inte iaktogs skulle bli annorlunda - sanktionen skulle bli enbart skadestånd i stället för ogiltighet och skadestånd.

Ett slopande av ogiltighetsregeln skulle däremot innebära att ett av huvudsyftena med vårt arbete uppnåddes, nämligen att lagstiftningen så långt som det är möjligt med hänsyn till demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet skall stämma överens med vad som tillämpas på arbetsmarknaden i stort. Ett slopande skulle därmed medföra att lagstiftningen blev enklare att förstå, överblicka och tillämpa för dem som har att syssla med frågor om offentliga anställningar.

Det är naturligt att det i varje organisation utvecklas regler för hur beslut skall fattas och dokumenteras. Särskilt gäller detta så ingripande och viktiga beslut som uppsägningar av anställningsavtal. När det gäller en statlig arbetsgivare meddelas sådana regler offentligt. Ett slopande av 7 kap. 2 § tredje stycket LOA skulle inte innebära att beslut om uppsägningar dokumenterades sämre inom statsförvaltningen. Reglerna för handläggningen av ärenden i exempelvis förvaltningslagen eller verksförordningen påverkas ju inte av vilken sanktion som drabbar arbetsgivaren, om han inte iakttar kravet på skriftlighet.

Man kan i sammanhanget jämföra med avskedanden. Dessa skall enligt 19 § LAS vara skriftliga; ett avsteg från skriftlighetskravet ger arbetstagaren rätt till skadestånd. I LOA finns inget krav på skriftlighet i avskedandefallen. Det har inte framkommit att detta skulle ha medfört några problem. Vidare finns det inga krav på att anställningsavtal skall ingås skriftligen, även om arbetsgivaren enligt 8 a § AF skall utfärda fullmakt eller förordnande och enligt reglerna i 17 § AF skall ge arbetstagaren ett skriftligt anställningsbevis.

Vi anser mot denna bakgrund att det inte finns något bärande motiv till den skillnad i arbetsrättsligt hänseende som föreligger mellan det privata eller kommunala och det statliga anställningsförhållandet, om kravet på skriftligt besked om uppsägning inte iakttas. Som nyss har angivits kan det bl.a. från ordnings- och bevisynpunkt finnas anledning att använda

skriftlig form, även om sanktionen är en annan än hittills. Sådana regler får dock meddelas i annan ordning.

Vi föreslår därför att de särskilda reglerna om skriftlighet i 7 kap. LOA inte förs över till den nya LOA eller till den nya fullmaktsanställningslagen.

Detta skulle exempelvis medföra att en arbetsgivare som bryter mot kravet att en uppsägning eller ett avskedande skall vara skriftliga får betala skadestånd, men att uppsägningen eller avskedandet trots det kan göras gällande mot arbetstagaren.

Det skulle vidare medföra att arbetsgivare på den statliga arbetsmarknaden - på samma sätt som på den övriga arbetsmarknaden - kan betrakta anställningsförhållandet som upplöst utan att uppsägning behöver ske om arbetstagare frånträder anställningen genom att utan giltig anledning utebli från arbetet.

Inget hindrar att krav på att uppsägningar från arbetstagarnas sida skall göras skriftligen ställs upp i kollektivavtal, som har skett på övriga delar av arbetsmarknaden.

Vem som skall anses vara behörig att för arbetsgivarens räkning motta en muntlig uppsägning får naturligtvis avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet. Ledning får sökas i t.ex. myndighetens arbetsordning och regler om vem som är behörig att agera på myndighetens vägnar.

Vi föreslår slutligen att det inte skall ställas några formkrav på den statliga arbetsgivarens besked enligt 6 § andra stycket LAS om att en provanställning inte skall övergå i en tillsvidareanställning.

En arbetsgivare som vill undvika att en provanställning övergår i en tillsvidareanställning har oavsett detta ett starkt intresse av att säkra bevisning om att arbetstagaren verkligen har fått ett sådant besked. Man kan därför utgå från att - oavsett vilka regler om skriftlighet som eljest gäller - sådana besked ges skriftlig form även om 7 kap. 11 § LOA slopas.

6.3.3.3 Pensionsavgång

Vårt förslag: Inga särskilda regler om avgångsskyldighet vid pensionering förs över till den nya lagen. En särskild regel om avgångsskyldighet vid pensionering för dem som är anställda med fullmakt förs dock över till lagen om fullmaktsanställning.

Då en arbetstagare uppnår den ålder som medför skyldighet att avgå med ålderspension, behöver arbetsgivaren inte vidta någon uppsägning. Detsamma gäller då arbetstagaren beviljas hel förtidspension enligt lagen om allmän försäkring. Enligt 33 § LAS gäller att arbetsgivaren i dessa fall skall ge arbetstagaren besked en månad i förväg om att han vill att arbetstagaren skall lämna sin anställning.

Tidpunkten när en arbetstagare är skyldig att avgå med ålderspension regleras inte i LAS, utan i stället hänvisas till kollektivavtal. Om ingen tid-

punkt är avtalad, medför åldern 67 år skyldighet att avgå med ålderspension.

Enligt 7 kap. 3 § LOA är en arbetstagare skyldig att avgå från anställningen vid ålder som anges i avtal om statlig pension eller motsvarande avtal.

Enligt 7 kap. 4 § 1 LOA får en arbetstagare entledigas före pensionsåldern, om han till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter. Som framgår av redogörelsen under 6.3.5 innebär detta i praktiken att den som har beviljats hel förtidspension också får sjukpension och entledigas enligt 7 kap. 4 § 1 LOA.

I avsnitt 6.3.5 föreslår vi vidare att reglerna i 7 kap. 4 § 2 och 7 kap. 5 § LOA slopas.

Överväganden

När det gäller skyldighet att avgå från anställningen för arbetstagare som får pension, råder olika regler på den statliga och den övriga arbetsmarknaden. Det bör dock understrykas att de olika reglerna leder fram till samma resultat.

Enligt våra direktiv skall vi slopa alla särregler som inte behövs. En utgångspunkt är att särregler inte behövs när de leder till att samma förhållanden råder på den statliga och på den övriga arbetsmarknaden.

Enligt 11 kap. 10 § RF skall grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsliga ställning ges lagform. Det skulle kunna hävdas att 33 § LAS inte uttryckligen säger att arbetstagaren är skyldig att avgå och att en särskild regel härom därför behövs.

Vi anser emellertid att regeln i 33 § LAS inte behöver kompletteras med särskilda regler i LOA om avgångsskyldighet. Skälet för detta är främst att 33 § LAS rent faktiskt reglerar hur arbetsgivaren i vissa i lagtexten givna situationer skall göra för att anställningsförhållandet skall bli upplöst. Som vi ser det har den grundläggande bestämmelsen att arbetstagaren i vissa särskilt angivna fall skall lämna sin anställning därmed meddelats i lag, och någon särskild regel för den statliga arbetsmarknaden behövs inte.

Mot denna bakgrund anser vi att reglerna om skyldighet att avgå med ålders- eller sjukpension inte skall överföras till den nya lagen. LAS regler får här anses tillfyllest.

När det gäller arbetstagare som är anställda med fullmakt föreslår vi däremot att särskilda regler om avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom förs över till den nya fullmaktsanställningslagen. (Jfr avsnitt 6.5.4).

6.3.3.4 Omplaceringsskyldigheten

Vårt förslag: Regeln i 7 kap. 6 § LOA om omplaceringsskyldighet förs inte över till den nya lagen. En motsvarande regel förs över till den nya lagen om fullmaktsanställning.

Enligt 7kap. 6 § LOA råder en omplaceringsskyldighet för arbetsgivaren innan en arbetstagare blir skyldig att avgå enligt nuvarande 7 kap. 4 eller 5 §. Omplaceringsskyldigheten gäller i dessa fall över hela den statliga arbetsmarknaden.

Enligt vad som har framkommit förekommer det inte att arbetstagare omplaceras med stöd av denna regel. Enligt våra förslag i övrigt kommer reglerna i 7 kap. 4 och 5 §§ inte att överföras till den nya lagen. I stället kommer 33 § LAS att gälla fullt ut på den statliga arbetsmarknaden.

På den övriga arbetsmarknaden råder ingen omplaceringsskyldighet vid tillämpningen av 33 § LAS. Å andra sidan är regelsystemet uppbyggt så att en arbetstagare inte beviljas hel förtidspension om han kan utföra annat arbete än det han har i sin anställning. Denna prövning görs av försäkringskassan och omfattar inte enbart den statliga utan hela arbetsmarknaden.

Regeln i 7 kap. 6 § LOA var ursprungligen en tvångsregel. Enligt föregångarna till nuvarande 7 kap. 4 § förelåg avgångsskyldighet om en tjänsteman på grund av "olycksfall i tjänsten, sjukdom, vanförhet eller lyte" var för framtiden oförmögen att på ett tillfredsställande sätt sköta sin tjänst. Fann därvid den myndighet som prövade frågan om tjänstemannens rätt till pension att det kunde antas att tjänstemannen kunde tjänstgöra i en annan befattning, till vilken han hade förflyttningsskyldighet, skulle frågan om tvångsvis förflyttning prövas särskilt (jfr t.ex. 6 § 2 mom. andra stycket 1947 års allmänna tjänstepensionsreglemente (1947:416)). Om det gällde föregångaren till nuvarande 7 kap. 5 § LOA, skulle en sådan prövning inte göras.

Överväganden

Det har ovan sagts att regeln i 7 kap. 6 § LOA inte i praktiken leder till att arbetstagare omplaceras till andra myndigheter. Detta är inte så förvånande, eftersom en sjukpensionering brukar föregås av omfattande omplaceringsförsök hos den egna arbetsgivaren för att hitta något arbete som är anpassat till arbetstagarens förmåga.

Att i det läget hitta ett arbete hos en annan arbetsgivare med allt vad det innebär av byte av miljö, arbetsplats och arbetskamrater är i dessa fall en i det närmaste omöjlig uppgift både för arbetsgivare och arbetstagare.

Till bilden hör dessutom att det inte längre finns någon organisation med övergripande ansvar för omplaceringar och att det inte finns någon

skyldighet för en myndighet att ta emot och anställa en arbetstagare som skall omplaceras enligt 7 kap. 6 § LOA.

Vi anser mot denna bakgrund att en särskilt föreskriven omplacerings-skyldighet i sjukpensionsfallen inte skall föras över till den nya lagen.

Med den anpassning vi har gjort till vad som råder på arbetsmarknaden i stort följer att försäkringskassan gör en mer allmän bedömning av arbetsförmågan med avseende på hela arbetsmarknaden. Även om detta inte formellt innefattar en skyldighet för arbetsgivaren, tillgodoser försäkringskassans utredning arbetstagarens intresse av att få ett arbete som är bättre anpassat till arbetstagarens förutsättningar. Som vi ser det blir arbetstagarens möjligheter att få ett anpassat arbete inte sämre om 7 kap. 6 § LOA slopas.

Det skulle kunna tänkas att arbetstagarnas rätt till efterskydd för sjukdom och dödsfall enligt den ovan nämnda statliga pensionsplanen påverkas av ett slopande av 7 kap. 6 § LOA. Om våra förslag genomförs, kan detta få flera konsekvenser för pensionsplanen. Vi går naturligtvis inte in på hur pensionsplanen eller andra avtal kan komma att ändras till följd av våra förslag.

När det däremot gäller de fullmaktsanställda, föreslår vi att en motsvarande förflyttningregel skall finnas i den lag som vi föreslår för dem. Bakgrunden är att vi förordar att dagens sjukpensioneringssystem med bl.a. tvångsvisa läkarundersökningar skall finnas kvar för denna kategori och att förflyttningsregeln är en naturlig beståndsdel i det systemet (se specialmotiveringen till 5 § förslaget till fullmaktsanställningslag).

6.3.3.5 Förflyttning

Vårt förslag: Regeln om förflyttningsskyldighet för militärer med anställning tills vidare bör endast gälla övergångsvis. Reglerna om förflyttningsskyldighet för fullmaktshavare och anställda hos säkerhetspolisen förs över till lagen om fullmaktsanställning respektive polislagen.

Enligt 7 kap. 8 § LOA föreligger en förflyttningsskyldighet för dem som är anställda med fullmakt, tillsvidareanställda arbetstagare med militär anställning och arbetstagare som är anställda vid rikspolisstyrelsen för arbete i polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot landets säkerhet (säkerhetspolisen). Förflyttningsskyldigheten innebär att dessa arbetstagare på grund av sitt anställningsavtal är skyldiga att avgå från anställningen och i stället ingå ett avtal om en annan anställning. Den senare anställningen kan gälla med en annan arbetsgivare som motpart.

Om den senare anställningen finns hos en myndighet inom ett annat verksamhetsområde än den första, får förflyttning ske endast om arbets-

uppgifterna är likartade eller arbetstagaren i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för arbetsuppgifterna.

Förflyttning av *fullmaktsanställda* får endast ske till en anställning med samma anställningsform. En fullmaktsanställd yrkesofficer får således enbart förflyttas till en annan fullmaktsanställning.

En *tillsvidareanställd arbetstagare med militär anställning* får förflyttas till en annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Denna möjlighet har inte i något fall utnyttjats under den tid som undersöktes i en enkät som Civildepartementet gjorde under våren 1991, nämligen från och med år 1985.

I 34 § AF anges att förflyttningsskyldighet inom försvarsväsendet gäller bara vid förflyttning från en tjänst med beteckningen r till en fullmakts-tjänst eller till en tjänst med beteckningen p eller r. Bilden av förflyttningsinstitutet kompletteras av att militära myndigheter av hävd har utnyttjat en möjlighet till s. k. beordrad tjänstgöring å annan ort eller kommandering enligt 23 § förordningen (1983:50) om försvarsmaktens personal.

En *arbetstagare inom säkerhetspolisen* och som är polisman får enbart förflyttas till en annan anställning som polis. Regeringen har meddelat föreskrifter för denna särskilda förflyttningsskyldighet. Dessa föreskrifter omfattas av sekretess och redovisas inte här.

En *ordinarie domare* får enligt 11 kap. 5 § RF enbart förflyttas till en jämställd domaranställning. En förflyttning av en ordinarie domare måste vara organisatoriskt påkallad.

De särskilda reglerna i 7 kap. 10 § LOA om förflyttning av chefer för förvaltningsmyndigheter redovisas under 6.4.1.

Förflyttningsinstitutet presenteras från arbetsskyldighetssynpunkt under 6.3.1.

Överväganden

Förflyttning är ett institut som infördes som en del av 1800-talets och det tidiga 1900-talets offentligrättsligt präglade och reglerade statliga arbetsmarknad. Det ingick som en arbetsgivarvänlig beståndsdel i det regelsystem som benämndes oavsättligheten. I ett system där det statliga anställningsförhållandet ses som helt grundat på avtal, är förflyttningsinstitutet främmande och svårt att anpassa till den allmänna arbetsrätts regler. Utgångspunkten är också att särskilda regler som inte är nödvändiga med hänsyn till demokratisk styrning, insyn eller rättssäkerhet skall slopas.

Som har framgått av avsnitt 6.3.1 kan arbetsskyldighetens omfattning bestämmas i avtal. Författningsregler som ålägger arbetstagare att underkasta sig förflyttning måste dock på grund av 11 kap. 10 § RF ges lagform. En förflyttningsskyldighet som följer av t.ex. en förordningsföreskrift som saknar stöd i lag kan därför inte göras gällande mot en arbetstagares vilja.

Vi anser att en generell skyldighet att underkasta sig förflyttning allttjämt skall gälla för dem som är anställda med *fullmakt*. Bakgrunden är att dessas anställningsavtal inte kan sägas upp, t.ex. på grund av arbetsbrist. En regel om förflyttningsskyldighet är därför nödvändig för att förvalt-

ningsorganisationen skall kunna utvecklas på det sätt som är bäst förenligt med samhällets behov. En regel om förflyttningsskyldighet föreslås därför i den lag om fullmaktsanställning som vi föreslår.

Förflyttningsskyldighet för arbetstagare med *militär anställning* infördes genom det militära avlöningsreglementet (1939:275) och har därefter i sak förts över i senare lagstiftning. Att denna förflyttningsskyldighet regleras offentligrättsligt har motiverats med den speciella verksamhet som bedrivs inom försvaret (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 221). Om någon omprövning av regelns berättigande har gjorts vid något av de tillfällen då den har förts över till nya lagar, är detta ingenting som framgår av några motivuttalanden.

Riksdagen har den 4 juni 1992 fattat ett försvarspolitiskt beslut (prop. 1991/92:102, FöU 12, rskr. 337). Enligt detta skall bl.a. en enda försvarsmyndighet bildas den 1 juli 1994 av de olika myndigheterna inom försvarets område. De som anställs i den myndigheten kommer att ha en arbetsgivare med vidsträckt verksamhetsområde. Anställningsavtalen bör träffas mot den bakgrunden. Vi utgår från att ingen särskild förflyttningsskyldighet för andra yrkesofficerare än de som är anställda med fullmakt kommer att behövas, när den nya organisationen fungerar fullt ut. I avvakten på detta finns det skäl att övergångsvis behålla den särskilda förflyttningsskyldigheten för arbetstagare med militär anställning tills vidare. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse av denna innebörd.

När det gäller anställda inom *säkerhetspolisen*, har en särskild förflyttningsskyldighet införts år 1989.

Visserligen skulle man kunna hävda att institutet försättande i disponibilitet borde täcka dessa fall. Nuvarande förflyttningsskyldighet har dock en vidare tillämpning än försättande i disponibilitet. Mot bakgrund av de mycket särpräglade förhållanden som råder inom säkerhetspolisen och de mycket höga krav som måste kunna ställas på de anställda, anser vi att särregleringen alltså är motiverad.

I polislagen (1984:387) finns särskilda bestämmelser om bl.a. verksamheten vid rikspolisstyrelsen. Eftersom det här rör sig om en utpräglad specialregel för ett litet och avgränsat område inom statsförvaltningen, anser vi att regeln bör föras över till den lagen.

6.3.3.6 Förening av anställningar

Vårt förslag: Bestämmelsen i 7 kap. 13 § LOA om att anställningen upphör om arbetstagaren får en annan statlig anställning slopas, eftersom samma förhållande gäller även om ingen lagbestämmelse finns. De särskilda reglerna om rätt till tjänstledighet för fullmaktshavare slopas.

Enligt 7 kap. 13 § LOA gäller följande: Erhåller en arbetstagare en annan statlig anställning, upphör den första anställningen utan särskild åtgärd, om inte annat följer av föreskrifter om s. k. förening av tjänster.

Dessa föreskrifter återfinns i AF när det gäller arbetstagare som är anställda med fullmakt och i kollektivavtal när det gäller övriga arbetstagare. Regeringen får bestämma att den första anställningen i ett sådant fall skall bestå, om det finns särskilda skäl.

Det kollektivavtal som åsyftas är avtalet 1988-05-06 om tjänstetyper och tjänsteförening, godkänt av regeringen den 19 maj 1988 (SAV Cirk. 1988 A 23). De delar av avtalet som faller inom området för 7 kap. 13 § LOA reglerar enbart i vilka fall arbetstagare skall få tjänstledigt för att ha en annan anställning.

I föregångaren till 7 kap. 13 § LOA fanns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om anställnings upphörande vid otillåten tjänsteförening. Vid införandet av LOA anförde föredragande statsråd att frågan om själva upphörandet borde regleras i den nya lagen. Samtidigt betonade han att "hela frågan om tjänsteförening, dvs. rätten att ha flera anställningar" fortsättningsvis kunde regleras i kollektivavtal (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 222).

Att fullmaktshavarnas rätt till tjänstledighet regleras offentligrättsligt följer av att frågan om huruvida fullmakt skall användas som anställningsform regleras offentligrättsligt.

Överväganden

På arbetsmarknaden i övrigt finns inga lagregler om dessa fall. Om en arbetstagare får en ny anställning, säger han normalt upp sitt löpande anställningsavtal.

På grund av regeln i 7 kap. 13 § LOA behöver den statligt anställda arbetstagaren inte skriftligen säga upp anställningsavtalet, utan han kan formlost meddela arbetsgivaren att han har fått en ny anställning och att han därför kommer att lämna den pågående anställningen.

Om våra förslag under 6.3.3.2 genomförs, kommer även en muntlig uppsägning av anställningsavtalet att direkt ligga till grund för att anställningen upphör.

Regeln i 7 kap. 13 § LOA skulle då, om den behölls, kunna medföra att en statlig anställning ansågs upphöra på grund av otillåten tjänsteförening när en arbetstagare efter muntlig uppsägning påbörjade en annan statlig anställning, men att den ansågs upphöra på grund av uppsägning när en arbetstagare på samma sätt påbörjade en icke-statlig anställning.

Om en arbetstagare inte säger upp anställningsavtalet utan helt enkelt tillträder den nya anställningen och uteblir från det första arbetet, har arbetsgivaren i princip rätt att betrakta den första anställningen som upplöst. Detta gäller på arbetsmarknaden i stort och kommer - om våra förslag under 6.3.3.2 följs - att gälla även på den statliga arbetsmarknaden.

Om regeln i 7 kap. 13 § behålls, kan anställningsförhållandet anses upphöra i enlighet med denna princip, om arbetstagaren får en ny icke-statlig anställning. Om däremot arbetstagaren får en ny statlig anställning

som inte går att förena med den första anställningen, anses anställningsförhållandet upphöra på grund av otillåten tjänsteförening.

Vi anser mot denna bakgrund att regeln i 7 kap. 13 § LOA har en funktion att fylla i ett system där uppsägningar måste vara skriftliga för att vara giltiga. I ett sådant system är regeln ett hjälpmedel för både arbetsgivare och arbetstagare. Men med ett slopande av skriftlighetsregeln blir regeln däremot en svårförklarlig och svårtillämpad särregel. Vi ser därför inget behov av att behålla den på den grunden att den skulle underlätta förfarandet vid upphörande av anställningsavtal.

Regeln i 7 kap. 13 § fyllde en viktig funktion i tjänste- och vikariatssystemet som detta förr var uppbyggt i statsförvaltningen. Då behövdes en regel som gjorde det möjligt att enkelt och obyråkratiskt avsluta anställningsförhållandet, om arbetstagaren gick utanför vad systemet tillät. Som framgår av avsnitt 6.3.1 är det numera möjligt att lägga upp arbetet i en myndighet så att något tjänste- och vikariatssystem av den äldre typen inte behövs. Vi anser därför att inte heller detta skäl talar för ett bibehållande av regeln i 7 kap. 13 § LOA.

Frågan är då om regeln i 7 kap. 13 § har någon betydelse för arbetstagarnas rätt att få tjänstledigt.

Om arbetstagaren vill att den första anställningen skall bestå och den andra anställningen är sådan att den förhindrar arbetstagaren från att på ett tillfredsställande sätt utöva den första anställningen, är arbetstagaren hänvisad till att försöka komma överens med arbetsgivaren. En sådan överenskommelse innebär ofta att arbetstagaren får tjänstledigt från den första anställningen.

Förutsättningarna för att han skall få tjänstledigt framgår normalt av kollektivavtal. För statliga anställningsförhållanden regleras rätten till tjänstledighet av det ovan nämnda kollektivavtalet om förening av tjänster. Detta kollektivavtal gäller oavsett om regeln i 7 kap. 13 § LOA står kvar eller ej.

För fullmaktshavare regleras rätten till tjänstledighet i 29 - 31 a §§ AF. Arbetstagarnas rätt till tjänstledighet enligt dessa regler gäller oavsett om reglen i 7 kap. 13 § LOA finns.

Parterna i anställningsavtalet kan självfallet komma överens om tjänstledighet även i andra fall. Detta gäller även inom statliga anställningsförhållanden och oavsett om regeln i 7 kap. 13 § finns. På det statliga området uttrycks detta i 10 a § tjänstledighetsförordningen (1984:111).

Att anställningen upphör då arbetstagaren utan att ha fått tjänstledigt tillträder en annan anställning innebär inte att arbetstagaren skiljs från anställningen genom någon åtgärd från arbetsgivarens sida (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 251). Anställningens upphörande följer här av arbetsrättens allmänna grunder och behöver inte på grund av 11 kap. 10 § RF regleras i lag. Detta bestyrks av att det rättsområde som omfattas av regeln i 7 kap. 13 § är kollektivavtalsreglerat.

Naturligtvis går det att finna fall då en regel om att anställningen upphör vid otillåten tjänsteförening för arbetsgivaren är enklare att hantera än de allmänna regler som gäller på arbetsmarknaden i övrigt. Samtidigt finns det många andra fall när samma regel skapar problem, t.ex. de

skillnader som beror på om arbetstagaren går till en statlig eller en icke-statlig anställning.

Slutsatsen blir, mot bakgrund av våra förslag i övrigt, att en regel om anställningens upphörande på grund av att arbetstagaren får en annan anställning inte behövs. Vi föreslår därför att den inte skall föras över till den nya lagen.

Vi vill för tydlighetens skull påminna om att ett slopande av 7 kap. 13 § LOA skulle medföra att regeln i 38 § LAS om skadeståndsskyldighet på grund av att arbetstagare inte iakttar uppsägningstiden i princip blir tillämplig på statliga anställningsförhållanden.

Särskilt om fullmaktsanställning

Vi redogör i avsnitt 6.5.4 för vår syn på anställningsformen fullmakt.

Rätten till tjänstledighet för att upprätthålla en annan statlig anställning är för fullmaktshavarnas del reglerad i 29 - 31 a §§ AF. Dessa regler är en rest från det gamla tjänste- och vikariatssystem som förr rådde i statsförvaltningen (jfr avsnitt 6.3.1). Huvudregeln är här alltså att arbetstagaren får vara tjänstledig från den anställning som ger bäst anställningsskydd för att upprätthålla den anställning som ger högst lön.

Om inte dessa regler fanns, skulle samma regler gälla för dem som är anställda med fullmakt som för övriga anställda. Rätten till tjänstledighet skulle följa av lag, det enskilda anställningsavtalet, kollektivavtal eller av överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare på samma sätt som har beskrivits ovan.

Vi har inte kunnat finna några sakliga skäl till att fullmaktshavare skall ha en i förhållande till andra arbetstagare särskild rätt till tjänstledigt från fullmaktsanställningen. De skäl som anförs ovan till stöd för ett slopande av regeln om tjänsteförening talar snarare mot en sådan rätt.

Vi föreslår i avsnitt 6.5.4 att endast yrkesgrupper som av konstitutionella eller andra starka skäl intar en särställning skall anställas med fullmakt. Det särskilda skydd som fullmaktsanställningen medför motiveras med de särskilda förhållanden som råder på vissa områden. Det finns däremot inga konstitutionella eller andra skäl som talar för att just fullmaktshavare skall ha en särskild rätt till tjänstledighet.

En konsekvens av de särskilda reglerna om tjänstledighet kan tvärtom bli att syftet med fullmaktsanställningen motverkas, nämligen om fullmaktsanställdas arbetsuppgifter i ökad utsträckning utförs av vikarier. Vi föreslår därför att reglerna i 29 - 31 a §§ inte överförs till den nya fullmaktsanställningsförordningen.

Rätten till tjänstledighet skulle i brist på förordningsreglering följa av de allmänna regler som har beskrivits ovan.

En annan sak är att de arbetstagare som vid tiden för införandet av den nya lagstiftningen är tjänstlediga för en annan anställning självfallet får fortsätta att vara tjänstlediga för den senare anställningen utan särskild prövning. Vi föreslår att en övergångsregel av denna innebörd införs till den nya fullmaktsförordningen.

6.3.4 Partiell tjänstebefrielse, utövande av annan tjänst, försättande ur tjänstgöring samt försättande i disponibilitet

Vårt förslag: Reglerna om partiell tjänstebefrielse och utövande av annan tjänst förs inte över till den nya lagstiftningen. Regeln om försättande i disponibilitet förs över till den nya lagen, och regler om förfarandet tas in i den nya lagen. Någon uttrycklig lagregel om försättande ur tjänst föreslås inte. Inte heller i övrigt föreslår vi någon särskild regel som ger arbetsgivaren rätt att avstänga arbetstagare, utan reglerna om avstängning i LAS får anses tillräckliga.

6.3.4.1 Partiell tjänstebefrielse

I direktiven sägs att vi närmare skall överväga frågan om föreskriften i anställningsförfordningen om partiell tjänstebefrielse borde ges lagform. Direktivförfattaren anför att i det normala fallet av partiell tjänstebefrielse varje moment av tvång saknas men erinrar om ett citat ur verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99 s. 141):

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

19 a § AF har följande lydelse:

Om det är nödvändigt för att en arbetstagare skall kunna handlägga ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden eller fullgöra något annat särskilt åliggande i tjänsten, får myndigheten, om inte regeringen föreskriver något annat, helt eller delvis befria honom från övriga tjänstegöromål under en viss tid.

Ett beslut om partiell tjänstebefrielse får inte överklagas (40 § AF).

Regeln i 19 a § AF infördes där genom förordning 1985:916. Dess förrinnan återfanns den i 21 § första stycket inrättandekungörelsen (1965:915). Att ingen ändring i sak åsyftades med överföringen framgår av regeringens förordningsmotiv 1985:9.

21 § första stycket inrättandekungörelsen återfanns tidigare i samma lydelse i 8 § 1 mom. första stycket statens allmänna avlöningsreglemente (1948:436). Dit hade bestämmelsen utan att ändring i sak avsågs (prop. 1948:225 s. 64) överförts från 17 § 2 mom. Kungl. Majt:s avlöningsreglemente (1939:8), vilket lagrum hade följande lydelse:

"Har tjänsteman för handläggning av visst ärende eller viss grupp av frågor inom verket eller eljest för fullgörande av särskilt åliggande i tjänsten erhållit befrielse helt eller delvis från övriga honom åliggande tjänstegöromål, skall han för den tid, sådan befrielse varar, åtnjuta oavkortad lön."

Bakgrunden till detta stadgande var att riksdagens revisorer år 1929 hade lagt fram en utredning om befattningshavares befrielse från en del av tjänstgöringen och ersättning till vikarier i samband härmed. Revisorerna kritiserade att myndigheternas och verkens praxis varierade samt att det förekom att myndigheter och verk kringgick reglerna om inrättande av tjänster genom att befria en tjänsteman från vissa arbetsuppgifter och låta en vikarie sköta dessa. Bestämmelsens syfte var enbart att reglera hur lönen skulle beräknas för befattningshavaren och för vikarien och att hindra att myndigheterna ökade statens utgifter (SOU 1937:48 s. 158).

Som framgår av direktiven - och särskilt det ovan citerade stycket - har den ursprungliga innebörden av regeln om partiell tjänstebefrielse kommit att förskjutas så att en arbetstagare har ansetts kunna tvingas att underkasta sig partiell tjänstebefrielse. Som också antyds i direktiven är det tveksamt om denna förskjutning är grundlagsenlig. Kritik har följaktligen riktats mot den tvångsvisa partiella tjänstebefrielsen (jfr Ekström, Skiljande från statlig tjänst, s. 45 ff, Petrén i SvJT 1975 s. 10 ff. och Wennergren, I statens tjänst, femte upplagan, s. 133).

Tvångsvis partiell tjänstebefrielse har prövats i några fall.

I AD 1983 nr 105 åberopade regeringen dåvarande 21 § inrättandekungörelsen som grund för att frånta en expeditionschef/rättschef, B, i ett departement dennes arbetsuppgifter och tilldela denne nya arbetsuppgifter. Arbetsdomstolen, som kom fram till att beslutet saknade rättslig grund, kommenterade inte påståendet att regeln om partiell tjänstebefrielse skulle vara tillämplig. I tingsrättens dom, vilken hade överklagats till arbetsdomstolen, anfördes bl.a. följande:

"För B:s arbetsrättsliga ställning har således regeringsbeslutet varit av så ingripande natur att det inte kan betraktas som enbart ett arbetsledningsbeslut enligt analogi med 21 § inrättandekungörelsen. -B har för övrigt på ett övertygande sätt klargjort att inrättandekungörelsen tillkommit av budgettekniska skäl som här inte kan anses avgörande."

Frågan har även prövats av JO. En gymnasielärare, S, hade mot sin vilja meddelats partiell tjänstebefrielse. JO uttalade i beslut den 26 november 1985 (Dnr 2379-1983) bl.a. följande:

"Mot bakgrund av det anförda kommer jag själv till slutsatsen att 21 § inrättandekungörelsen inte kan åberopas som grund för att mot en tjänstemans vilja förändra dennes arbetsuppgifter och förhållanden i övrigt på ett sådant sätt att denne i realiteten får en annan anställning än den han tidigare haft."

6.3.4.2 Utövande av annan tjänst

Regeln om utövande av annan tjänst i 18 § AF har följande lydelse:

Den som har en lönetjänst är skyldig att i stället utöva en annan statlig lönetjänst hos en myndighet eller inrättning inom samma verksamhetsområde. En deltidsanställd arbetstagare är inte skyldig att tjänstgöra i större omfattning än som han är skyldig att göra i sin egen tjänst.

En arbetstagare är dock inte skyldig att under längre tid än sammanlagt tre månader av samma kalenderår utöva en högre tjänst utom

- när en aspirant på en lönetjänst förordnas att utöva nämnda tjänst,
- när den som innehar en tjänst i befordringsgång eller lönegång förordnas att utöva en tjänst med likartade arbetsuppgifter i högst samma lönegrad som den högsta tjänsten i befordringsgången respektive lönegången.

Första och andra styckena gäller inte ordinarie domare.

Enligt 19 § AF är dessutom en arbetstagare som är försatt i disponibilitet skyldig att utöva statlig tjänst i den mån detta beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Före LOA:s tillkomst fanns en motsvarighet till 18 § AF i 18 § StjSt och till 19 § AF i 19 § StjSt. Frågan om utövande av annan tjänst reglerades dessutom i 11 § 1 st. StjL.

Arbetsrättskommittén diskuterade i sitt betänkande "Demokrati på arbetsplatsen" om någon särskild regel om statstjänstemännens skyldighet att utöva annan statlig tjänst verkligen var nödvändig. Arbetsrättskommittén ansåg att frågan kunde hänföras till det avtalsfria området, dvs. den hörde inte till de regler som enligt regeringsformen måste ges lagform men anförde trots detta:

"Avskaffas bestämmelsen kan - i avsaknad av avtal som reglerar saken - rättsläget synas i viss mån oklart när det gäller att avgöra hur långt "utövningsskyldigheten" skall anses sträcka sig vid tillämpning av de principer som gjort sig gällande på den privata arbetsmarknaden (jfr återigen AD 1929:29). Skäl kan emellertid anföras för att skyldigheten i varje fall har det innehåll som redovisas i 18-19 §§ StjSt. I och för sig synes därför dessa paragrafer inte behöva avskaffas emedan första och tredje styckena i 11 § StjL utgår. Emellertid måste observeras att 18-19 §§ StjSt inte får annan funktion än att spegla det rättsläge som gäller så länge uttryckligt avtal inte träffats; vägran att åtygda ett korrekt "utövnings"-beslut blir teoretiskt sett ett avtalsbrott och ej ett brott mot StjSt." (SOU 1975:1 s. 653).

Föredragande statsrådet synes ha anslutit sig härtill (prop. 1975/76:105 bil. 2, s. 218).

I ett rättsfall, AD 1982 nr 112, har arbetsgivaren under åberopande av 18 § AF och den allmänna tjänsteordningen för Postverket omplacerat en arbetstagare så att denna, som var förordnad som extra ordinarie lokalpostmästare vid ett lokalpostkontor, placerades på en tillfällig lokalpostmästartjänst vid ett annat postkontor. Arbetstagaren yrkade att beslutet att omplacera henne skulle ogiltigförklaras.

I domskälen förklarade Arbetsdomstolen, efter att ha klagjort att arbetstagarens talan fick förstås så att hon ville få fastslaget att hon inte var skyldig att uppehålla den tillfälliga tjänsten och att beslutet inte heller i övrigt hade någon rättsverkan för henne som anställd vid postverket, att skyldigheten att utöva annan tjänst obestridligt kunde göras gällande även i fall när motivet till åtgärden är hänförligt till arbetstagaren personligen. Arbetsdomstolen uttalade vidare:

"I linje med att frågan om tjänstemans skyldighet att utöva annan tjänst numera är hänförligt till det avtalsfria området och att rättsläget därmed präglas av det synsätt som eljest är förhärskande på arbetsmarknaden ligger enligt arbetsdomstolens mening att myndighetens beslut om att ålägga statstjänsteman att utöva annan tjänst betraktas som ett arbetsledningsbeslut. Ett sådant beslut kan arbetsgivaren i princip fatta efter fritt val och beslutet kan normalt inte överprövas i rättslig väg. Enligt domstolens mening föreligger inga avgörande skäl att betrakta myndighets beslut om skyldighet för statstjänsteman att utöva annan tjänst på något principiellt annat sätt än andra arbetsledningsbeslut."

6.3.4.3 Försättande ur tjänstgöring

Reglerna om avstängning i LOA är tvingande, och huvudregeln är att avtal i strid mot dem inte får träffas. Däremot anses det finnas ett utrymme för den offentlige arbetsgivaren att tillfälligt förhindra en statligt anställd att utöva de arbetsuppgifter som följer med anställningen - s.k. försättande ur tjänst eller försättande ur tjänstgöring. Inom detta utrymme kan i och för sig avtal om försättande ur tjänstgöring träffas. På grund av p. 6 övergångsbestämmelserna till LOA kan, så länge kollektivavtal inte träffats, föreskrifter meddelas på detta område.

Enighet råder om att utrymmet för försättande ur tjänstgöringen är snävt begränsad. Det får enbart komma ifråga att försätta en arbetstagare ur tjänstgöring om försättandet är tillfälligt och kortvarigt, och beslutet måste vara sprunget ur en hastigt uppkommen nödliknande situation. Man får inte komma in på det område som uttömmande regleras av avstängningsreglerna. Med dessa snäva avgränsningar hör undantagsregeln om försättande ur tjänstgöring inte till de grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsliga ställning som enligt regeringsformen skall ges lagform.

Att ett försättande ur tjänstgöring inte kan pågå längre än den nödliknande situationen varar framgår av flera rättsfall (AD 1983 nr 179, AD 1985 nr 75 och AD 1988 nr 87; jfr JO:s ämbetsberättelse 1972 s. 423 och JK:s beslut den 19 januari 1984, Dnr 1407-83-21). Det är överhuvudtaget svårt att tänka sig att ett försättande ur tjänstgöring kan vara mer än några dagar.

Det ligger i sakens natur att inga normalfall av försättande ur tjänstgöring kan beskrivas, men nära hands ligger situationen då en arbetstagare uppträder berusad på arbetsplatsen.

Regeln om försättande ur tjänstgöring härleds ur arbetsgivarens arbetsledningsrätt, men den hämtar dessutom näring ur allmänna rättsgrundsatser om nöd. Den är om inget annat avtalats eller föreskrivits i och för sig tillämplig även på andra anställningsförhållanden än statliga.

6.3.4.4 Försättande i disponibilitet

Enligt 7 kap. 7 § LOA får en arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen eller försvarsmakten försättas i disponibilitet, om det är nödvändigt av hänsyn till rikets bästa. Beslutet om försättande i disponibilitet fattas av regeringen enligt 15 kap. 1 § LOA.

Syftet med bestämmelsen är framför allt att skydda dessa från säkerhetssynpunkt särskilt ömtåliga förvaltningsgrenar från opålitliga eller eljest olämpliga arbetstagare.

Ett försättande i disponibilitet kan liknas vid ett skiljande från befattningen men inte från anställningen (jfr avsnitt 6.3.1) på så sätt att arbetstagaren skiljs från sin plats i organisationen eller sin befattning utan att gå miste om viss lön och med bibehållen eller utsträckt arbetsskyldighet.

Utmärkande för ett försättande i disponibilitet är att det inte utlöser exempelvis uppsägningstider; förfarandet kan i jämförelse med t.ex. en uppsägning verka obyråkratiskt.

Ett beslut om försättande i disponibilitet kan numera i princip prövas av AD (17 kap. 1 § LOA och 1 kap. 1 - 2 §§ LRA). AD har emellertid aldrig prövat något sådant mål, och det är oklart hur en sådan prövning skulle göras, särskilt mot bakgrund av regelns karaktär av skyddsregel med viktiga statsfunktioner som skyddsobjekt.

En arbetstagare i disponibilitet är enligt 19 § AF skyldig att "utöva statlig tjänst" i den mån detta beslutas av regeringen. Detta innebär att arbetsskyldigheten går vida utöver vad som gäller för andra arbetstagare. I praktiken torde det inte förekomma att arbetstagare i disponibilitet åläggs att utföra arbete.

Regler om förfarandet ges i 35 § AF.

JO har i ett beslut den 4 mars 1990, Dnr 1440-1988, uttalat att det kan komma i fråga att tillämpa reglerna om försättande i disponibilitet bara om åtgärden är motiverad av hänsyn till ett starkt nationellt säkerhetsintresse.

Skyldighet att avgå och träda i disponibilitet infördes för officerare med kungörelsen 1942:686. Det pågående kriget tvingade fram en möjlighet att skilja dem som inte uppfyllde krissituationens fysiska och psykiska krav

från tjänsteutövningen (prop. 1942:74 s. 21 ff). Lön utgick i form av disponibilitetsarvode. Regeln kom via 3 § 3 mom. militära avlöningsreglementet (1939:276) och 14 § B SAAR att sammanföras med andra regler om försättande i disponibilitet i 33 § StjL.

För polismän infördes avgångsskyldighet med kungörelsen (1946:798) om avgångsstat för befattningshavare inom polis - och åklagarväsendet. Bakgrunden var det nyligen avslutade kriget då delar av det svenska polisväsendet hade varit influerade av nazismen (prop. 1946:353 s. 31 ff).

Inom utrikesförvaltningen kunde anställda som inte åtnjöt regeringens förtroende entledigas med stöd av 35 § i 1809 års regeringsform. När stadgandet utgick år 1966 kom utrikesförvaltningens personal att omfattas av 33 § StjL; skillnaden blev att det då krävdes att tjänstemannens avgång var påkallad med hänsyn till rikets bästa.

Bilden kompletteras av att det inom utrikesförvaltningen sedan gammalt har funnits ett försättande i disponibilitet som inte är reglerat i lag eller avtal. Det består i att en tjänsteman, för vilken regeringen hyser orubbat förtroende, på egen begäran träder i disponibilitet. Arbetstagaren behåller sin titel och kan teoretiskt behålla sina avlöningsförmåner. Detta institut, som inte faller under LOA, har mycket gamla anor.

6.3.4.5 Överväganden

Som vi har förstått direktiven, skall vi utreda om en regel om att arbetsgivaren får ta ifrån arbetstagaren arbetsuppgifter behövs och om den måste ha lagform.

Varken dagens regler om *avstängning enligt 13 kap. LOA* eller *försättande ur tjänst* kan användas för att nå det syfte som beskrivs i direktiven. De är exklusiva på sina områden; ett förfarande som kallas för något annat, t.ex. partiell tjänstebefrielse, men till sin innebörd är en avstängning eller ett försättande ur tjänst skall bedömas enligt reglerna för dessa institut (jfr AD 1983 nr 179).

När det gäller tvångsvis *partiell tjänstebefrielse*, delar vi JO:s uppfattning att en tillämpning på det sätt som beskrivs i direktiven idag saknar rättsligt stöd.

Det är samtidigt uppenbart att det även inom statliga anställningsförhållanden kan finnas behov av att snabbt ställa en arbetstagare åt sidan. Om det rör sig om en akut nödsituation, kan arbetsgivaren *försätta arbetstagaren ur tjänstgöring*. Om det rör sig om ett led i en uppsägnings- eller avskedandesituation, kan arbetsgivaren med det system som vi i övrigt föreslår, använda sig av *avstängningsreglerna i LAS*.

I övriga situationer - dvs. då ett skiljande från anställningen inte är förestående - har vi svårt att se att någon särskild avstängningsmöjlighet skulle behövas i andra fall än då arbetstagaren kan försättas ur tjänstgöring. Vi har utrett möjligheterna till avstängning i olika situationer i avsnitten 6.3.5 och 6.4.4.

Vi har inte funnit något som talar för att någon ändring av institutet försättande ur tjänst behövs eller för att detta institut skall författningsregleras. Vi lägger därför inte fram några förslag om detta, utan utgår från

att de regler som har utbildats i rättspraxis och som nu gäller även fortsättningsvis är tillfyllest.

När det gäller *skyldigheten att utöva annan tjänst* gör vi följande bedömningar.

Utgångspunkten för bedömningarna är att ett beslut som medför att en statstjänstemans arbetsuppgifter annat än helt tillfälligt förändras på ett sådant sätt att denne i realiteten får en annan anställning, är enligt vad som sägs i avsnitt 6.3.1 att bedöma på samma sätt som en uppsägning. En reglering av denna fråga måste därför enligt 11 kap. 10 § RF ges lagform.

Enligt vår mening måste 18 § AF - trots dess ordalydelse - tolkas så att skyldigheten att utöva annan tjänst inte är mer vidsträckt på grund av 18 § AF än vad den är på grund av allmänna arbetsrättsliga regler.

För denna tolkning talar främst de ovan citerade uttalandena som gjordes i samband med att regeln infördes i AF.

Ett starkt stöd för vår tolkning återfinns också i rättsfallet AD 1982 nr 112, där AD uttalade att det inte fanns avgörande skäl att betrakta myndighets beslut om skyldighet för statstjänsteman att utöva annan tjänst på något principiellt annat sätt än andra arbetsledningsbeslut.

Till detta kommer att vår tolkning ligger mer i linje med 11 kap. 10 § RF än en tolkning som innebär att skyldigheten att utöva annan tjänst är större på grund av 18 § AF än vad som skulle vara fallet om förordningsregeln inte fanns (jfr avsnitt 5.1.1).

Eftersom 18 § AF inte har någon annan funktion än att spegla det rättsläge som gäller så länge uttryckligt avtal om arbetsskyldighetens omfattning inte har träffats, kan den särskilda regleringen av skyldigheten att utöva annan tjänst utgå ur författningstexten. Vi föreslår följaktligen att 18 § AF inte skall föras över till den nya förordningen.

Samma skäl talar för att regeln i 19 § AF inte förs över till den nya lagstiftningen. Till det kommer att regeln inte tillämpas i praktiken och att vi inte ser att det skulle finnas något behov av den.

När det gäller *försättande i disponibilitet*, anser vi att det även fortsättningsvis finns ett behov av att snabbt ställa arbetstagare i utrikesförvaltningen, försvarsmakten och polisväsendet åt sidan. Vi föreslår därför att 7 kap. 7 § LOA utan ändring överförs till den nya lagen. Även arbetstagare som är anställda med fullmakt kan försättas i disponibilitet. Vi ser inga skäl till ändring på den punkten, och föreslår därför att en regel, som hänvisar till regeln om försättande i disponibilitet i vårt förslag till ny LOA, införs i den nya lagen om fullmaktsanställning.

Liksom JO anser vi att det kan komma i fråga att tillämpa reglerna om försättande i disponibilitet bara om åtgärden är motiverad av hänsyn till ett starkt nationellt säkerhetsintresse. Vi anser vidare att det inte får komma ifråga att använda försättande i disponibilitet i fall då de uppkomna problemen lika väl kan lösas med t.ex. en uppsägning eller en förtidspension.

Mot bakgrund av regelns särskilda karaktär anser vi att det är självklart dels att reglerna i 11 - 14 §§ MBL inte är avsedda att tillämpas när det gäller ett beslut om försättande i disponibilitet, dels att ett försättande i disponibilitet gäller omedelbart. Som vi ser det är det just detta -

snabbheten och frånvaron av formregler - som utmärker institutet försättande i disponibilitet och motiverar att regeln finns. Att detta inte har kommit till klart uttryck i lagtexten beror säkerligen på att institutet alltid har "levt sitt eget liv" och det vid tiden för statstjänstemannalagens eller LOA:s införande inte kom ifråga att infoga regeln i ett förhandlingssystem. För tydlighets skull föreslår vi att dessa principer kommer till klart uttryck i lagtexten.

Vi föreslår slutligen att tillämpningsföreskrifterna i 35 § AF inte förs över till den nya lagstiftningen. Skälet för vårt förslag är att försättande i disponibilitet är avsett att tillämpas i bl.a. utpräglade undantagsfall och att regeringen bör kunna bereda ärendena på det sätt som är lämpligt med hänsyn bl.a. till FL:s regler.

Till sist erinrar vi om att vår överväganden enbart avser det lagreglerade tvångsvisa disponibilitetsinstitutet. Inget hindrar att man vid sidan av LOA:s regler inom utrikesförvaltningen bibehåller en möjlighet för arbetstagare att frivilligt träda i disponibilitet utan inslag av tvång.

6.3.5 Avgångsskyldighet, avstängning och läkarundersökning på grund av sjukdom

Vårt förslag: Inga särskilda regler om avgångsskyldighet, tvångvis läkarundersökning eller avstängning på grund av sjukdom förs in i den nya LOA. För dem som är anställda med fullmakt behövs dock sådana regler även fortsättningsvis. Det nuvarande regelkomplexet förs därför oförändrat över till fullmaktsanställningslagen.

6.3.5.1 Rehabilitering i arbetslivet

Den 1 juli 1991 och den 1 januari 1992 trädde nya regler om rehabilitering i arbetslivet (prop. 1990/91:140, AU 22, rskr. 302 och prop. 1990/91:141 och 181, SfU 16 och 18, rskr. 303 och 372) i kraft. Förändringarna berör bl.a. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Hänvisningarna nedan avser i förekommande fall AFL i dess nya lydelse. I rehabiliteringsreformen ingår även ändringar i arbetsmiljölagen (1977:1160). Dessa bygger på att det skall finnas en organisation för rehabilitering på arbetsplatsen.

Rehabiliteringsverksamheten på det statliga området skall bedrivas på samma villkor som gäller för övriga arbetsmarknadssektorer. Några särregler ges alltså inte för den statliga arbetsmarknaden. Rehabiliteringsförordningen har därför slopats fr.o.m. den 1 januari 1992 (SFS 1991:1746). De nya reglerna ger statsanställda tillgång till samma möjligheter och resurser som andra arbetstagare (prop. 1990/91:141 s. 39; jfr prop. 1990/91:100 bil. 15 s. 38).

Reformens övergripande syfte är att bryta en utveckling mot ökande ohälsa och utslagning från arbetslivet. De nya reglerna kommer bl.a. att innebära att företagshälsovården ges en nyckelroll. Denna skall ägna sig åt att fånga upp tidiga signaler på arbetsplatserna och delta i rehabiliteringsverksamheten och i arbetet att anpassa arbetet till arbetstagarens förutsättningar.

Arbetsgivaren åläggs ett klart ansvar för att den anställdes rehabiliteringsbehov klarläggs och för att arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder vidtas. Arbetsgivarens utredning av den försäkrades rehabiliteringsbehov samt planering och genomförande av rehabiliteringen skall ske i samråd med arbetstagaren. Denne skall lämna de upplysningar som behövs för rehabiliteringsutredningen och efter bästa förmåga aktivt delta i rehabiliteringen (22 kap. 4 § AFL). En frivillig medverkan från arbetstagarens sida är en förutsättning för rehabiliteringen.

Under rehabiliteringen har den försäkrade rätt till rehabiliteringsersättning, som är mer förmånlig än sjukpenning. Ersättningen kan dras in, om den försäkrade inte deltar i rehabiliteringsutredningen (22 kap. 16 § AFL). På detta sätt läggs ett ansvar också på den enskilde arbetstagaren.

Försäkringskassan skall samordna och utöva tillsyn över de insatser enligt AFL som behövs för rehabiliteringen och vid behov ta initiativ till insatser.

Om en sjukdom blir långvarig eller den anställda bedöms inte kunna återgå till sitt arbete, skall försäkringskassan undersöka om han efter rehabilitering skulle kunna försörja sig med ett annat lämpligt arbete eller med ändrade arbetsförhållanden (prop. 1990/91:141 s. 71). Kan den anställdes nedsättning av arbetsförmågan inte undanröjas genom rehabiliteringen, skall försäkringskassan ta initiativ till en prövning av övergång till sjukbidrag eller förtidspension. Som en riktlinje gäller att sjukpenning i framtiden inte bör utges under längre tid än ett år (prop. 1990/91:141 s. 71).

Av intresse när det gäller rehabilitering är också lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Ett särskilt avsnitt avser äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga (7 - 13 §§). Syftet är bl.a. att förmå företagen att föra en social politik vid nyanställningar. Lagen ger här inte generella normer. I stället får länsarbetsnämnderna möjlighet att i det enskilda fallet ställa krav på arbetsgivaren.

6.3.5.2 Förtidspension och sjukpension

Förtidspension enligt AFL

AFL gäller även för statligt anställda arbetstagare. Enligt AFL har den arbetstagare som har fyllt 16 men inte 65 år rätt till förtidspension, om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst hälften och nedsättningen kan anses varaktig (7 kap. 1 § första stycket och 13 kap. 1 § första stycket AFL).

Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående avsevärd tid, har arbetstagaren rätt till sjukbidrag. Sjukbidrag skall vara begränsat till viss tid, men i övrigt gäller samma regler som för förtidspension (7 kap. 1 § andra stycket och 13 kap. 1 § andra stycket AFL).

Förtidspension och sjukbidrag kan vara partiella (7 kap. 2 § AFL). Vid bedömande av i vad mån prestationsförmågan är nedsatt skall hänsyn tas till bl.a. vilka arbetsuppgifter arbetstagaren kan klara samt arbetstagarens utbildning, erfarenhet, ålder och bosättningsförhållanden (7 kap. 3 § AFL).

Bedömningen av prestationsförmågan görs med hjälp av bl.a. medicinsk utredning. En försäkrad som inte låter sig undersökas av den läkare som försäkringskassan utser för honom eller som inte går med på att utredning som finns hos sjukvårdsinrättningar el. dyl. får lämnas ut till försäkringskassan, kan få ersättningen enligt AFL nedsatt eller indragen eller bli återbetalningsskyldig (20 kap. 3, 4 och 8 §§ AFL).

Försäkringskassan har även möjlighet att, trots reglerna om sekretess, inhämta uppgifter från sjukvården, t.ex. om vad som har framkommit vid läkarundersökningar. Denna möjlighet anses följa av 20 kap. 9 § AFL (jfr prop. 1980/81:28 s. 15 och s. 19 ff.). Om den enskilde motsätter sig att uppgifterna inhämtas, är det särskilt viktigt att försäkringskassan noga överväger om uppgifterna är nödvändiga för försäkringskassans bedömning.

Ansökan om förtidspension görs av arbetstagaren (16 kap. 1 § första stycket AFL). Försäkringskassan kan tillerkänna en arbetstagare förtidspension utan ansökan, bl.a. om denne åtnjuter sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård (16 kap. 1 § andra stycket AFL). Försäkringskassan kan besluta om förtidspension även på framställning av statens löne- och pensionsverk (6 § förordningen 1962:394 med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring m.m.).

Om arbetsgivaren vill att arbetstagaren skall lämna sin anställning i samband med att arbetstagaren får rätt till hel förtidspension, skall arbetsgivaren skriftligen ge arbetstagaren besked om detta så snart arbetsgivaren har fått kännedom om pensionsbeslutet (33 § andra stycket LAS). På den statliga arbetsmarknaden är arbetsgivaren i dessa fall hänvisad till att entlediga arbetstagaren enligt 7 kap. 4 § LOA (se nedan).

Sjukpension

För de arbetstagare som omfattas av LOA finns, vid sidan av reglerna om uppsägning, särskilda entledigande grunder. Enligt 7 kap. 4 § LOA kan en statligt anställd oavsett anställningsform entledigas innan han har uppnått pensionsåldern om han

1. till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande eller
2. till följd av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte har tjänstgjort annat än försöksvis och socialstyrelsen anser det dels

sannolikt att han inte kan återinträda i arbete inom ytterligare ett år, dels ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig.

En arbetstagare som är anställd med fullmakt kan dessutom entledigas med stöd av 7 kap. 5 § LOA, om han inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande och högst fem år återstår till dess han uppnår pensionsåldern. Entledigandebeslutet fattas här av regeringen (15 kap. 1 § LOA).

Ett entledigande enligt 7 kap. 4 eller 5 § LOA får inte ske, om arbetstagaren har rätt till statlig pension och lämpligen kan förflyttas eller omplaceras till någon annan statlig anställning (7 kap. 6 § LOA).

En arbetstagare som omfattas av pensionsplanen får sjukpension när han har entledigats med stöd av 7 kap. 4 eller 5 §§ LOA före pensionsåldern på grund av nedsatt arbetsförmåga (23 § pensionsplanen i pensionsavtalet 1991-03-15, slutet mellan SAV och SACO, Statsanställdas Förbund, TCO-OF/A, TCO-OF/C samt TCO-OF/F). Vilka som omfattas av pensionsplanen framgår av planens 1 och 2 §§.

Särskilt om den kommunala sektorn

I avtalet om pensionsbestämmelser för arbetstagare hos kommuner och landsting (PA-KL 85) regleras arbetstagarnas avgångsskyldighet i § 4. Där anges i mom. 1 att arbetstagarna är skyldiga att avgå från anställningen vid vissa angivna åldrar.

I mom. 2 anges att en arbetstagare är skyldig att avgå om arbetsgivaren konstaterar att vissa förutsättningar föreligger. Förutsättningarna är i stort sett desamma som i 7 kap. 4 § LOA. Ett beslut om avgång enligt mom. 2 får fattas först sedan arbetsgivaren med beaktande av bestämmelserna i LAS har konstaterat att arbetstagaren inte kan omplaceras till annat arbete hos arbetsgivaren och arbetstagaren haft skälig tid att yttra sig härom.

Det är tydligt att mom. 2 är en kvarleva från den tid då statliga såväl som kommunala anställningsförhållanden reglerades genom statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan och likartade regler gällde för stats- och kommunaltjänstemän.

Det är vidare tydligt att den aktuella regeln numera är avsedd att reglera avgångsskyldighet på grund av sjukdom inom ramen för LAS. Något annat hade för övrigt inte varit möjligt, eftersom avtal i dessa fall är ogiltiga i den mån de upphäver eller inskränker arbetstagarnas rättigheter (jfr 2 § LAS).

7 kap. 4 § LOA

Skyldighet för statstjänstemän att avgå med sjukpension infördes med 1907 års civila pensionslag. Då var tidsgränsen i nuvarande 7 kap. 4 § 2 LOA fem år. Ordinarie domare omfattades inte av avgångsskyldigheten före 70 års ålder. Ovillkorlig avgångsskyldighet med rätt till pension stadgades särskilt för tjänsteinnehavare som på grund av olycksfall i arbetet befanns för framtiden oförmögna att tjänstgöra.

Reglerna om avgångsskyldighet på grund av sjukdom fördes över till senare pensionsreglementen, statstjänstemannalagen och LOA. Med tiden fick de ett mer vidsträckt tillämpningsområde, och förutsättningarna för avgångsskyldighet tunnades ut och blev lättare att uppfylla. Regelns konstruktion är alltså densamma som år 1907, men den tillämpas inte på samma sätt som då.

En arbetstagare får inte entledigas på grund av nedsatt arbetsförmåga innan rätten till sjukpension har avgjorts (27 § förordningen 1984:1039 om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner). Om arbetstagaren har pensionsrätt men SPV har avslagit en ansökan om sjukpension, får han inte entledigas. Det avgörande beslutet i ett ärende om entledigande enligt 7 kap. 4 § LOA fattas därför av SPV snarare än anställningsmyndigheten, även om entledigandebeslutet formellt fattas av anställningsmyndigheten eller av regeringen.

Enligt SPV:s praxis föreligger det alltid och uteslutande rätt till sjukpension enligt 7 kap. 4 § 1 LOA om en anställd har beviljats förtidspension. Om en anställd inte har beviljats förtidspension men SPV bedömer att han skulle kunna få det, begär SPV att försäkringskassan prövar rätten till förtidspension eller sjukbidrag.

Man kan av stadgandets lydelse få intrycket att en arbetstagare skulle kunna entledigas enligt 7 kap. 4 § 1 LOA, även om han inte har beviljats förtidspension. Enligt vad vi har inhämtat från SPV förekommer detta inte i praktiken, utan överensstämmelsen mellan förutsättningarna för förtidspension och sjukpension enligt 7 kap. 4 § 1 LOA är total.

Förutsättningarna för avgångsskyldighet enligt 7 kap. 4 § 1 LOA belystes i AD 1986 nr 32. Arbetsdomstolen fann i det målet bl.a. att en arbetstagares dåliga uppträdande på arbetsplatsen och bristande samarbetsförmåga - förhållanden som hade sin grund i psykisk sjukdom - innebar att arbetstagaren inte hade fullgjort sina arbetsuppgifter tillfredsställande.

Av domen framgår att arbetstagaren hade beviljats hel förtidspension. Man kan därför konstatera att arbetstagaren i det fallet enligt 33 § LAS skulle ha fått lämna anställningen utan formella entledigandebeslut, om hon hade varit privat eller kommunalt anställd.

Hos SPV prövas årligen ca 100 - 200 ansökningar om sjukpension, där arbetstagaren inte har beviljats hel förtidspension men väl partiell förtidspension eller sjukbidrag. Prövningen gäller då dels om arbetstagaren kan omplaceras enligt 7 kap. 6 § LOA, dels om förutsättningarna i 7 kap. 4 § 2 är uppfyllda. Socialstyrelsen yttrar sig inte längre i frågan om framtida arbetsförmåga m. m; denna prövning görs sedan den 1 april 1990 av SPV:s förtroendeläkare efter föredragning av SPV:s tjänstemän.

Även här kan man tänka sig att en arbetstagare skulle kunna entledigas trots att han inte har beviljats sjukbidrag eller partiell förtidspension. Enligt vad vi har inhämtat från SPV förekommer inte detta i praktiken, utan sjukpension beviljas enbart i de fall där partiell förtidspension eller sjukbidrag redan utgår enligt försäkringskassans beslut.

7 kap. 5 § LOA

Med införandet av 1907 års civila pensionslag höjdes pensionsåldern för flertalet ordinarie tjänstemän från 60 resp. 65 års ålder till 62 resp. 67 års ålder. Höjningen kompletterades med en avgångsskyldighet i intervallet 60 - 62 resp. 65 - 67 års ålder, om tjänstemannen inte kunde fullgöra sina tjänsteåligganden tillfredsställande. Regeln överfördes till civila tjänstepensionsreglementet (1934:47), men kom då att omfatta endast ordinarie tjänstemän, domare undantagna. Samtidigt utökades tidsgränsen till fem år. Stadgandet har sedan överfört utan ändring via olika pensionsreglementen till statstjänstemannalagen och LOA. På initiativ av lagrådet kom ordinarie domare att omfattas av regeln med införandet av statstjänstemannalagen.

Vid ett entledigande enligt 7 kap. 5 § LOA krävs inte samma noggranna medicinska utredning som inför andra sjukpensioneringar.

Sedan införandet av statens allmänna pensionsreglemente (1959:289) har tre entlediganden med stöd av regeln i 7 kap. 5 § LOA eller dess föregångare skett. En landsantikvarie entledigades år 1961, en folkskollärare 1968 och en kronokommissarie 1983.

6.3.5.3 Uppsägning och avskedande på grund av sjukdom

På arbetsmarknaden i stort gäller följande: Om arbetstagaren inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och arbetsgivaren vill säga upp anställningsavtalet, har arbetsgivaren enligt anställningsskyddslagen att visa att saklig grund för uppsägning föreligger.

Som saklig grund för uppsägning räknas i princip inte sådan missköttsamhet eller begränsning i prestationsförmågan som har sin grund i sjukdom (prop. 1973:129 s. 126). Principen gäller även inom statliga anställningsförhållanden.

Om sjukdomen medför en så stadigvarande och bestående nedsättning av arbetsförmågan att arbetstagaren inte längre kan förväntas utföra arbete av någon betydelse, kan principen att sjukdom inte kan grunda uppsägning sättas ur spel.

En intresseavvägning görs, och om sjukdomen medför mycket allvarliga svårigheter på arbetsplatsen och det framstår som nödvändigt att ge försteg åt arbetsgivarens intresse av att svårigheterna upphör, kan saklig grund för uppsägning föreligga (AD 1983 nr 130). Arbetsuppgifterna kan också ha betydelse, t.ex. om särskilda krav på säkerhet ställs (jfr AD 1986 nr 51). Normalt anses dock inte uppsägning på grund av sjukdom kunna komma ifråga så länge arbetstagaren uppbär sjukpenning (Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan s. 246 f.).

Om sjukdomen består i alkoholism, måste särskild hänsyn tas till detta. Vid införandet av 1982 års anställningsskyddslag betonade föredragande statsrådet vikten av att man inte bara noga beaktade de socialmedicinska hänsynen utan också strävade efter en rimlig avvägning gentemot de skäl som från arbetsgivares och arbetskamraters synpunkt talade för uppsägning (prop. 1981/82:71 s. 71). I SAV Cirk. 1988 A 4 sammanfattas AD:s

praxis för när uppsägning får ske på grund av misskötsamhet som har sin grund i alkoholism av sjukdomskaraktär så här:

"En prognos måste göras av arbetstagarens förutsättningar att fortsättningsvis sköta sina arbetsuppgifter.

Endast mycket allvarlig misskötsamhet och därmed förenad väsentligt bristfällig arbetsinsats kan läggas till grund för uppsägning.

Arbetsgivaren måste, med hänsyn till de resurser han förfogar över, aktivt verka för en lösning av problemen, t.ex. genom omplacering.

Det är naturligt att även arbetskamraterna, den lokala fackliga organisationen och i förekommande fall anpassningsgruppen gör en insats."

I samband med att de nya reglerna om rehabilitering infördes, uttalade föredraganden att kraven på de ansträngningar arbetsgivaren måste göra innan saklig grund för uppsägning kan sägas föreligga höjs med det ökade rehabiliteringsansvaret och de ökande möjligheterna att anpassa arbetsvillkoren som följer av teknisk utveckling och ökade kunskaper på rehabiliteringsområdet. Så länge rehabiliteringen pågår, kan det knappast bli aktuellt att bedöma en uppsägning som sakligt grundad (prop. 1990/91:140 s. 47 och 52 f.).

Vad som är rimligt att kräva av arbetsgivaren i fråga om åtgärder för att arbetstagaren skall kunna fortsätta sin anställning kan bara avgöras efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet där såväl arbetsgivarens som arbetstagarens förhållanden och förutsättningar vägs in. I prop. 1990/91:140 s. 52 f. betonas sammanfattningsvis att arbetsgivarens ökade ansvar för god arbetsorganisation, arbetsanpassning och rehabilitering också medför en ökad skyldighet att utveckla arbetsorganisationen, skapa meningsfullt och utvecklande arbete, anpassa arbetet till de enskilda anställdas förutsättningar och genomföra rehabiliteringsinsatser. Detta förutsätts påverka bedömningen av vad som är saklig grund för uppsägning.

Saklig grund för uppsägning föreligger ju inte om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Denna omplaceringsskyldighet gäller både inom den bestående anställningen och till en annan ledig anställning hos arbetsgivaren. I omplaceringsskyldigheten ligger att arbetsgivaren skall göra en omsorgsfull och noggrann omplaceringsutredning, men omplaceringsskyldigheten medför inte att arbetsgivaren måste friställa annan personal eller inrätta nya anställningar (AD 1981 nr 51 och 1977 nr 151).

AD har uttalat att det allmänt sett bör åvila arbetsgivaren att tillvarata de möjligheter som finns att underlätta fortsatt verksamhet för en anställd som av medicinska skäl inte kan utföra sina tidigare arbetsuppgifter (AD 1982 nr 99). I detta åliggande ligger att inom rimliga gränser anskaffa de tekniska hjälpmedel som behövs. Hänsyn tas till ekonomiska och tekniska faktorer samt till hur varaktig hjälp arbetstagaren får av hjälpmedlen.

AD har under våren 1992 avgjort flera mål om avskedanden enligt 11 kap. 1 § LOA av polismän som hade gjort sig skyldiga till trafiknykterhetsbrott. Domstolen gjorde i målen uttalanden om betydelsen av

alkoholberoende av sjukdomskaraktär och åtgärder för rehabilitering. Eftersom flera uttalanden är av mycket stort intresse, bl.a. när det gäller den statliga arbetsgivarens ansvar för rehabilitering, har vi valt att citera centrala avsnitt ur en av domarna, AD 1992 nr 38 (kursiveringarna har gjorts av oss):

"Inom arbetslivet och på arbetsrättens område gäller sedan en längre tid tillbaka att det i huvudsak råder enighet om att alkoholberoende eller allvarligt alkoholmissbruk hos en arbetstagare är förhållanden som i första hand bör föranleda rehabiliteringsinsatser. Åtgärder som uppsägning eller avskedande skall i enlighet därmed komma i fråga endast undantagsvis, såsom då rehabilitering visat sig omöjlig eller då arbetstagarens förhållande eljest medför att det inte kan begäras av arbetsgivaren att arbetstagaren får kvarstå i sin anställning och annan lämplig utväg än uppsägning eller avskedande inte står till buds (se översikten i Lunning, Anställningsskydd, sjunde omarbetade upplagan 1989, s. 232 ff). Vad som nu har sagts om uppsägning och avskedande gäller i synnerhet för fall då ett alkoholberoende eller alkoholmissbruk har karaktären av sjukdom; anställningsskyddslagen har ansetts innefatta ett principiellt förbud mot uppsägning eller avskedande på grund av sjukdom. Inte minst mot bakgrund av svårigheterna att diagnostisera sjukdomskaraktären hos ett alkoholberoende eller ett alkoholmissbruk har man dock att räkna med en gråzon, där de nyss angivna principerna bör slå igenom även i fall då frågan om sjukdomskaraktären ter sig något tveksam men övervägande skäl ändå talar för att samma principer bör gälla som vid helt klarlagd sjukdom.

Från det sagda gäller inte något undantag såvitt avser offentliganställda arbetstagare. För statligt anställda, dit polispersonalen hör, har detta kommit till uttryck bl.a. i åtskilliga cirkulär från Statens arbetsgivarverk (SAV). Här kan hänvisas främst till SAVs cirkulär 1988 A 4, Arbetsrättsliga frågor vid missbruk av alkohol eller andra berusningsmedel. De statliga arbetsgivarna bär ett betydande ansvar för att arbetstagare med ett begynnande eller längre gånget missbruksproblem i första hand blir föremål för kontakter i syfte att utröna behovet av rehabiliteringsåtgärder och, om sådant behov befinnns föreligga, därefter erbjuds eller förmås att medverka till att rehabiliteringsåtgärder också kommer till stånd.

---I princip gäller dock, att det för frågan om en uppsägning eller ett avskedande får ske på grund av ett brott ofta blir av en avsevärd betydelse, om brottet måste bedömas ha samband med ett alkoholberoende eller ett allvarligt alkoholmissbruk. I enlighet med det tidigare sagda gäller detta givetvis i synnerhet om alkoholberoendet eller alkoholmissbruket är av sjukdomskaraktär. Något undantag härifrån gäller inte vid tillämpningen av 11 kap. 1 § LOA.

---Det hittills anförda innebär att vid tillämpningen av avskedanderegeln i 11 kap. 1 § LOA i vart fall de grova trafiknykterhetsbrotten kan sägas inta något av en särställning såsom ofta bottnande i och utgörande symptom på ett allvarligt missbruksproblem. I enlighet där-

med bör vid sådana brott - även i fall där detta begåtts av en polisman eller annan innehavare av en offentlig anställning som ställer särskilt höga krav på den anställdesandel - rehabiliteringssynpunkter träda i förgrunden. *Kan det konstateras att trafiknykterhetsbrottet haft samband med ett alkoholberoende av sjukdomskaraktär bör det avgörande för avskedandefrågan således i regel bli, om arbetstagaren visat sig beredd att medverka till effektiva rehabiliteringsåtgärder och dessa kan antas leda till ett bestående resultat av sådan natur att brottet med fog kan betraktas som en engångsföreteelse. Är det fråga om återfall i brott sedan arbetstagaren fått allvaret i sin situation klart för sig får naturligtvis andra synpunkter, främst bevarandet av den offentliga tjänstens integritet, en ökad tyngd (jfr AD 1989 nr 52). Detsamma gäller om arbetstagaren inte är beredd att medverka till rehabilitering."*

6.3.5.4 Läkarundersökning och avstängning

Tvångsvisa läkarundersökningar och avstängning på grund av sjukdom i statliga anställningar

Enligt 13 kap. 2 § första stycket LOA får en arbetstagare avstängas från arbetet, om han inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom eller därmed jämförligt förhållande.

Vid bedömningen av om arbetstagaren fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande skall hänsyn tas till de krav som anställningen ställer på arbetstagaren. Om tjänsteutövningen kan medföra risker för allmänheten eller annars är förenad med särskilt ansvar, skall kraven på tjänstens behöriga fullgörande ställas högre än om så inte är fallet. Den bristande tjänstdugligheten skall vara medicinskt betingad. Med "därmed jämförligt förhållande" avses bl.a. alkoholmissbruk, även om detta inte är av sjukdomskaraktär (prop. 1965:60 s. 194).

Enligt 13 kap. 2 § andra stycket LOA får arbetstagaren åläggas att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom, om det inte finns tillräcklig utredning om att den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom eller därmed jämförligt förhållande, men detta ändå framstår som sannolikt.

Om arbetstagaren inte följer ett åläggande enligt 13 kap. 2 § andra stycket, får han enligt tredje stycket i samma paragraf avstängas från arbetet.

Talan mot ett beslut om åläggande att undergå läkarundersökning skall enligt 16 kap. 2 § LOA väckas inom fyra veckor från den dag då arbetstagaren fick del av beslutet. Ett beslut om läkarundersökning får inte läggas till grund för en avstängning förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats (14 kap. 9 § LOA).

I 14 kap. LOA ges i övrigt bestämmelser om hur ärenden enligt 13 kap. 1 och 2 §§ skall handläggas. I 15 kap. LOA ges regler om beslutande myndighet m.m. Huvudregeln är enligt 15 kap. 3 § att det är anställningsmyndigheten som fattar beslut om avstängning och läkarundersökning (jfr dock 12 kap. 8 § RF). I vissa fall skall beslutet dock fattas av Statens ansvarsnämnd.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart, men i tvist om ett avstängningsbeslut får domstolen interimistiskt förordna att beslutet inte skall gälla (17 kap. 3 § LOA).

Handlägningsregler återfinns dessutom i anställningsförfordningen, förvaltningslagen, verksförfordningen m.fl. författningar.

Reglerna i 13 kap. LOA om läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom överfördes utan ändring i sak från statstjänstemannalagen. De hade införts år 1976 med ämbetsansvarskommitténs system för ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet och byggde i stor utsträckning på de avstängningsregler som hade gällt enligt statens allmänna avlösningsreglemente (1948:436).

Regler om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning återfanns dessförinnan i en mängd olika reglementen för verk och myndigheter. Här, liksom på tjänstemannarättens område i övrigt, innebar 1965 års förhandlingsrättsreform en samordning av reglerna. För ordinarie domare gällde dock alltså en särskild lag (1955:261) om avstängning av domare.

Enligt 11 kap. 5 § andra stycket RF skall en ordinarie domare ha rätt att påkalla domstols prövning av ett beslut att avstånga honom eller ålägga honom att undergå läkarundersökning, om beslutet har fattats av annan myndighet än domstol.

Enligt 12 kap. 8 § andra stycket RF prövar Högsta domstolen på talan av JK eller JO frågor om avstängning eller läkarundersökning när det gäller justitieråd eller regeringsråd.

Syftet med reglerna om läkarundersökning och om avstängning på grund av sjukdom eller brott har angivits vara att tillgodose samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt (prop. 1975:78 s. 154 och 167, JuU 1975:22 s. 101).

Om en arbetstagare vägrar att följa ett åläggande att genomgå en läkarundersökning, kan han bli avstängd enligt 13 kap. 2 § tredje stycket LOA. Vad som händer om en sådan avstängning varar en lång tid är oklart. Det finns exempel på att den här typen av avstängningar har varat i decennier.

Tidigare ansågs entledigande enligt nuvarande 7 kap. 5 § LOA kunna komma ifråga för dem som hade blivit avstängda på detta sätt (Lidbeck m.fl., Statens tjänstemän s. 151; jfr JO 1969 s. 409 ff.). Det kan antas att en långvarig avstängning numera skulle kunna leda till att saklig grund för uppsägning anses föreligga (jfr SOU 1975:1 s. 662).

Frågor om avstängning och läkarundersökning hör till de grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning som på grund av 11 kap. 10 § RF skall ges i lag. Vi har i avsnitt 5.2 redogjort för vår syn på grundlagsbudet.

Särskilt om tvångsvis läkarundersökning enligt 13 kap. 2 § LOA

Regeringen uppdrog i mars 1985 åt statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) att göra en översyn av reglerna om läkarundersökning i statlig tjänst m.m. SAMN genomförde som ett led i översynen en enkät till 23 myndigheter

där ärenden enligt 13 kap. 2 § LOA hade förekommit. Enkäten visade bl.a. att genomsnittstiden för ett sådant ärende var hela 18 månader. Psykiska besvär hade varit den vanligaste sjukdomen, men även missbruksproblem hade förekommit. Enligt SAMN:s utredning fanns det hos myndigheterna ett utbredd missnöje med handläggningsordningen.

SAMN:s förslag presenterades i betänkandet DsC 1986:6 Hälsoundersökningar i statlig tjänst m. m. Samtidigt lades förslag om periodiska hälsoundersökningar. När det gäller sådana extraordinära läkarundersökningar som avses i 13 kap. LOA föreslogs en rad förenklingar på handläggningssidan. Förslagen ledde inte till några regeländringar.

I den överväldigande majoriteten av ärenden som prövas enligt 7 kap. 4 § LOA finns läkarutlåtanden och annan medicinsk utredning bifogade ansökningen. Dessa läkarintyg kommer så gott som alltid från försäkringskassans utredning. Om läkarintyg saknas, rekviderar SPV läkarintyg från försäkringskassan med stöd av förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter (omtryckt i SFS 1981:429).

SPV har även i ett antal fall uppmanat anställningsmyndigheten att inkomma med läkarutlåtande, men i samtliga dessa fall har arbetstagaren ställt sig bakom ansökningen om sjukpension. Under åren 1990 och 1991 har enligt vad vi har inhämtat ingen tvångsvis genomförd läkarundersökning förekommit i något ärende hos SPV.

Inom Socialstyrelsen handläggs frågor om tvångsvis läkarundersökning av styrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor. Den prövning som rådet gör är främst medicinsk. Rådet kan med stöd av 7 a § 3 lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. rekvidera sjukjournaler och inhämta andra uppgifter från hälso- och sjukvårdspersonal.

I rådets diarium finns för år 1990 fyra ärenden som enligt ärenderubriken avser läkarundersökning enligt 13 kap. 2 § LOA eller 22 § AF. Samtliga ärenden avsåg psykiatriska frågeställningar. För år 1991 finns åtta sådana ärenden, av vilka sju avsåg psykiatriska frågeställningar. Socialstyrelsen medverkar på ett relativt tidigt stadium i ett ärende om läkarundersökning. Vi vet inte om något eller några av dessa ärenden ledde till beslut om läkarundersökning.

Av det ovan nämnda rättsfallet AD 1986 nr 32 framgår bl.a. att arbetstagaren hade ålagts att genomgå läkarundersökning, men att hon inte hade ställt sig till förfogande för undersökningen. Trots detta fanns det i målet tillräcklig medicinsk utredning för ett entledigande enligt 7 kap. 4 § LOA.

Slutligen skall nämnas att föredraganden i prop. 1975:78 s. 197 f. uttalade att det även utan uttryckligt stadgande torde stå klart att myndigheten i ärende om disciplinansvar eller avskedande ägde hemställa hos rätten om inhämtande av läkarintyg, t.ex. av det slag som avses i 7 § lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål.

Särskilt om avstängning på grund av sjukdom enligt 13 kap. 2 § LOA

En statligt anställd arbetstagare har lika litet som en kommunalt eller privat anställd en absolut rätt till de arbetsuppgifter som han är anställd för att utföra. Inte heller äldre tiders oavsättlighet innebar att tjänstemannen hade en rätt till arbetsuppgifterna.

Det sagda innebär inte att anställda kan avstängas från arbetet, exempelvis genom att samtliga arbetsuppgifter tas ifrån honom. LOA:s regler om avstängning, sedda mot bakgrund av grundlagens krav på lagform, ger ett noggrant avgränsat område där avstängning kan komma ifråga.

En åtgärd som kallas för något annat men till sin natur är en avstängning, är inte tillåten om den inte uppfyller de krav som ställs i LOA. Den kan i så fall förklaras sakna verkan mot den avstängde. Även om staten inte kan ådra sig skadeståndsskyldighet för ett på felaktiga grunder fattat avstängningsbeslut, kan skadestånd i ett sådant fall komma att utdömas för förseelser mot handläggningsreglerna.

Reglerna om avstängning i LOA är tvingande på så sätt att avtal inte får träffas i strid med lagreglerna (se avsnitt 5.2; jfr AD 1985 nr 75). Det sagda innebär inte att regeringsformen omöjliggör alla former av avtal i frågan. Dels kan naturligtvis avtal om löneförmåner m.m. vid avstängning träffas, dels täcker det "avtalsförbudna" området inte varje form av avstängning från arbetet.

Vid sidan om LOA:s regler om avstängning finns ett utrymme för att genom ett arbetsledningsbeslut tillfälligt försätta en arbetstagare ur tjänst, och detta område kan regleras genom kollektivavtal (se avsnitt 6.3.4 om s.k. försättande ur tjänst). Utrymmet för försättande ur tjänst är dock så litet att LOA:s regler om avstängning i princip skall uppfattas som uttömmande (AD 1985 nr 75).

Tvångsvisa läkarundersökningar och avstängning på grund av sjukdom i övriga anställningsförhållanden

Enligt 34 § LAS får en arbetstagare, när en tvist har uppkommit om en uppsägnings giltighet, inte avstängas från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen annat än om det finns särskilda skäl. Arbetstagaren har rätt till lön och andra förmåner så länge anställningen består. Domstol kan för tiden intill det slutliga avgörandet besluta att anställningen skall upphöra vid uppsägningstidens utgång eller vid den senare tidpunkt som domstolen bestämmer eller att en pågående avstängning skall upphöra.

Enligt 35 § LAS får en arbetstagare inte avstängas, om han har blivit avskedad under omständigheter som inte ens skulle ha räckt till för en giltig uppsägning och domstolen har beslutat att anställningen skall bestå till dess att tvisten slutligen har prövats.

Arbetstagaren får enligt 37 § LAS inte heller efter det domstolen har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande avstängas på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet.

34 - 37 §§ LAS innehåller enbart punktvisa förbud mot avstängning från arbetet. Förbuden tar sikte på avstängning i samband med tvist om uppsägning eller avsked och avser fall då det är samma anledning till uppsägning/en/avskedet som till avstängningen. Syftet med reglerna är att arbetstagarens återkomst till arbetsplatsen, om skiljandet från anställningen ogiltigförklaras, inte skall försvåras av att han har varit avstängd.

I LAS finns inga uttryckliga regler om arbetsgivarens rätt att avstänga arbetstagare i andra fall än de som anges i 34 - 37 §§. Oavsett vad detta innebär för arbetsgivarnas rätt att avstänga från arbetet på den övriga arbetsmarknaden, medför lagkravet i 11 kap. 10 § RF att LAS ger den statlige arbetsgivaren en rätt att avstänga från arbetet enbart på det område som enligt arbetsdomstolens tolkning omfattas av avstängningsreglerna i 34 - 37 §§ LAS.

Avstängningsreglerna i LAS kan tillämpas på de statligt anställda som enligt 7 kap. 2 § LOA kan sägas upp enligt LAS. Av AD 1978 nr 92 kan man dra slutsatsen att förbudet mot avstängning utan särskilda skäl gäller även avstängningar som ingår som ett första led i ett uppsägningsförfarande (jfr avsnitt 6.4.4.2).

Regeln i 34 § andra stycket LAS innebär här en rätt för den statliga arbetstagaren att inte bli avstängd annat än om särskilda skäl föreligger och en rätt för arbetsgivaren att avstänga från arbete i motsvarande fall (AD 1987 nr 135; jfr bl.a. prop. 1975:78 s. 166).

Med "särskilda skäl" avses fall då arbetsgivaren på grund av arbetstagarens beteende eller anställningens särskilda beskaffenhet har ett legitimt behov av att omedelbart stänga av arbetstagaren från tjänsten eller det annars framstår som uppenbart att uppsägningen är sakligt grundad (Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan s. 451).

Särskilda skäl för avstängning av en förvaltningschef vid en högskola ansågs föreligga i AD 1987 nr 135. Förvaltningschefen, Daniel, hade yrkat att domstolen interimistiskt skulle besluta att avstängningen skulle upphöra. AD uttalade som skäl för sitt beslut:

"Utredningen visar emellertid med full tydlighet redan på detta stadium av målets handläggning att den nuvarande situationen inom högskoleförvaltningen starkt präglas av den rådande förtroendekrisen och av de svåra motsättningar som har uppkommit i samarbetet mellan Daniel och i första hand rektor Hedberg. Uppenbart är att ett sådant arbete som förvaltningschefens inte kan fullgöras på ett från högskolans synpunkt tillfredsställande sätt under dessa förhållanden. Den utredning som nu finns tillgänglig i målet ger avsevärt stöd åtminstone för att Daniel har del i ansvaret för den rådande situationen. Det måste betraktas som ett mycket starkt intresse för högskolan och för verksamheten där att en kris av detta slag inom högskoleförvaltningen inte tillåts fortvara."

Avstängning enligt 34 § LAS på det statligt reglerade området har prövats även i AD 1987 nr 144.

En präst krävde, sedan hon hade blivit uppsagd, att få återgå i tjänst. Reaktionen från övriga anställda blev häftig. Domkapitlet fastställde

då särskilda tjänstgöringsföreskrifter, enligt vilka hon skulle utföra sitt arbete helt självständigt med hemmet som tjänsteställe och inte anses ha behov av pastoratets lokaler. AD fann i likhet med parterna att detta innebar en avstängning. Mot bakgrund av vad som hade blivit utrett om prästens samarbetssvårigheter och den situation dessa hade givit upphov till på arbetsplatsen, hade arbetsgivaren dock varit berättigad att genom avstängningen skydda övriga arbetstagare.

För kommunalt anställda arbetstagare gäller avtalsfrihet i disciplinfrågor. Frågor om avstängning och läkarundersökning har varit kollektivavtalsreglerade för kommunalarbetare sedan 1930-talet och för kommunaltjänstemän sedan år 1980. Då infördes genom kollektivavtal gemensamma allmänna bestämmelser om disciplinansvar, avstängning och läkarundersökning för i princip all arbetstagare med kommunal anställning hos primär- och landstingskommuner.

Frågor om disciplinansvar på den kommunala arbetsmarknaden kom upp i AD 1979 nr 87. Målet gällde en arbetstagare som led av kronisk alkoholism och som hade tilldelats disciplinär bestraffning i form av suspension på grund av att han hade varit berusad på arbetsplatsen. Arbetsdomstolen - som kom fram till att disciplinär åtgärder enligt kollektivavtalet (ABK-avtalet) inte kunde användas mot en arbetstagare på grund av dennes sjukdom eller på grund av att arbetstagaren hade vidtagit en handlig eller underlåtenhet som hade sin grund i sjukdom - uttalade därefter:

"Enligt ABK-avtalet räknas varning som en form av bestraffning. Parterna i målet synes dock vara ense om att avstängning inte utgör en bestraffning. Självfallet måste också en sjuk arbetstagare kunna avstängas från arbetet t.ex. om hans sjukdom tar sig sådana uttryck att han utgör en fara för arbetskamraterna. Det kan också många gånger vara på sin plats att arbetsgivaren ger en sjuk arbetstagare ett slags varning i form av tillsägelser el. dyl. (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 425). När varningen formaliserats så att den utgör en direkt bestraffningsåtgärd - såsom fallet är i ABK-avtalet - kan dock sådan form av varning inte användas mot en sjuk arbetstagare på grund av dennes sjukdom. Arbetsgivaren har dock även i det läget möjligheten att tala med arbetstagaren och ge honom informella tillsägelser och erinringar."

Enligt uppgift förekommer inte kollektivavtal som stadgar skyldighet för arbetstagare att undergå läkarundersökning i någon större utsträckning på den privata arbetsmarknaden.

I AD 1991 nr 45 uttalade arbetsdomstolen att en vägran att underkasta sig ett haschtest i form av urinprov som företogs bl.a. av arbetsmiljöskäl var att se som ett brott mot det enskilda anställningsavtalet och kunde medföra att arbetsgivaren fick saklig grund för uppsägning av anställningsavtalet.

6.3.5.5 Överväganden

Arbetstagare och arbetsgivare har i flera av de ovan beskrivna situationerna att tillämpa olika regler beroende på om anställningsförhållandet är statligt eller inte. I många fall ger de olika reglerna samma praktiska resultat, men det finns också exempel på att vitt skilda resultat uppnås.

Uppsägningsfallen

En situation då samma regler gäller är om arbetstagarens arbetsoförmåga inte beror på sjukdom. Arbetstagaren och arbetsgivaren följer då, förutsatt att arbetstagaren inte är anställd med fullmakt, i huvudsak samma regelsystem på den statliga som på den kommunala eller privata arbetsmarknaden. Vi föreslår ingen ändring på denna punkt.

Hel förtidspension beviljas

Annorlunda förhåller det sig om arbetstagaren beviljas hel förtidspension. I dessa fall kan anställningsförhållandet upphöra såväl på den statliga som på den övriga arbetsmarknaden, men enligt två olika regleringar. Enligt 33 § LAS räcker det med att arbetsgivaren skriftligen ger besked om att han vill att arbetstagaren skall lämna sin anställning. På den statliga arbetsmarknaden däremot måste arbetsgivaren formellt entlediga arbetstagaren.

Något skäl för denna skillnad ges inte i förarbetena till de lagändringar som vidtogs för att anpassa statstjänstemannalagen till LAS eller i förarbetena till LOA, men man kan anta att särskilda regler om avgångsskyldighet har ansetts nödvändiga med hänsyn till lagformskravet i 11 kap. 10 § RF och naturliga med den konstruktion som 7 kap. 1 § LOA ger.

En given utgångspunkt när samma resultat uppnås med två olika regleringar på den statliga och den övriga arbetsmarknaden är att den avvikande regleringen på statens område bör slopas. När det gäller arbetstagare som har beviljats hel förtidspension, föreslår vi därför att den särskilda regleringen i 7 kap. 4 § 1 LOA slopas till förmån för en reglering som innebär att arbetstagaren skall lämna anställningen när han har fått hel förtidspension, om arbetsgivaren vill det.

Detta kan ske antingen genom att det regelsystem som LAS erbjuder blir direkt tillämpligt på avgångar med förtidspension även på den statliga arbetsmarknaden eller genom att en regel som hänvisar till LAS införs i den nya lagen om offentlig anställning. Vårt förslag till reglering återfinns i avsnitt 6.3.3 och går ut på att den avgångsskyldighet som följer av 33 § LAS får anses tillfyllest och att lagkravet i 11 kap. 10 § RF är uppfyllt med regleringen i 33 § LAS.

Partiell förtidspension eller sjukbidrag beviljas

Det finns också exempel på att de olika reglerna på den statliga och den övriga arbetsmarknaden ger vitt skilda resultat. 7 kap. 4 § 2 LOA tillämpas nu så att en arbetstagare som har erhållit sjukbidrag eller partiell förtidspension kan entledigas om förutsättningarna som ges i 7 kap. 4 § 2

och 7 kap. 6 § LOA är uppfyllda. Den regeln kan ifrågasättas framförallt från följande utgångspunkter.

Om en arbetstagare får partiell förtidspension, beror detta på att försäkringskassan har bedömt att han kan klara ett deltidsarbete eller att det är för tidigt att ge upp rehabiliteringsförsöken helt. Ett bibehållande av 7 kap. 4 § 2 LOA skulle innebära att staten som enda arbetsgivare skulle ges en möjlighet att frångå försäkringskassans bedömning. Detta skulle direkt motverka ett av huvudsyftena med rehabiliteringsreformen, nämligen att arbetstagarna i större utsträckning skall stanna kvar i arbetslivet.

7 kap. 4 § 2 LOA ligger till grund för 100 - 200 fall av entlediganden årligen. Av dessa gäller många fall där försäkringskassan i avvaktan på ett beslut om hel förtidspension beviljar partiell förtidspension eller sjukbidrag. Den typen av beslut bör inte förekomma när rehabiliteringsreformen är genomförd.

Vi anser mot denna bakgrund att regeln i 7 kap. 4 § 2 inte bör föras över till den nya lagen.

7 kap. 5 § LOA

När det gäller den särskilda regeln om avgångsskyldighet i 7 kap. 5 § LOA talar redan det skälet att den i praktiken aldrig tillämpas för att den inte behövs. Då vi dessutom inte kan se att den är motiverad med utgångspunkt i våra direktiv, föreslår vi att även denna regel slopas.

En utökad avgångsskyldighet på grund av 7 kap. 4 § LOA?

Reglerna i 7 kap. 4 § skulle - utöver vad vi har beskrivit ovan - möjligen kunna påstås innebära en större avgångsskyldighet än som gäller på den övriga arbetsmarknaden. Bl.a. stadgandets lydelse ger det intrycket. Det skulle vidare kunna hävdas att en prövning av arbetstagarens framtida arbetsförmåga görs mot bakgrund av den aktuella anställningen om den sker enligt 7 kap. 4 § LOA, medan den sker mot bakgrund av hela arbetsmarknaden om den görs enligt AFL.

Mot en sådan tolkning talar dock stadgandets faktiska tillämpning. Vi anser att det är tveksamt om en sådan skillnad verkligen föreligger, särskilt mot bakgrund av att stadgandet kom till flera decennier före lagstiftningen om förtidspension och snarare är att se som en tidig föregångare till denna.

Innan vi går närmare in på den frågan, finns det skäl att ta upp om en sådan skillnad över huvud taget är befogad.

Vid prövningen av denna fråga har vi valt att ta hänsyn även till reglerna i 13 kap. 2 § LOA om läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom. En särskild avgångsskyldighet för statligt anställda kan nämligen inte upprätthållas, om den inte kompletteras med en möjlighet att ta fram medicinsk utredning om arbetstagaren.

Ett av våra huvudmål är att lagstiftningen - så långt som det är möjligt med hänsyn främst till demokratisk styrning, insyn och rättssäkerhet - skall stämma överens med vad som tillämpas inom arbetsmarknaden i stort.

Intresset av en enhetlig reglering väger enligt vår åsikt så tungt att det i princip och så långt det är möjligt med hänsyn till bl.a. reglerna i RF motiverar att särregler slopas.

Det återstår då att pröva om det finns något skäl som med tillräcklig tyngd talar för en utökad avgångsskyldighet med ett särskilt system för tvångsvis läkarundersökning för sjuka statsanställda som går längre än för andra arbetstagare. Ett sådant skäl skulle kunna vara att kravet på rätts-säkerhet leder till att arbetstagare med maktutövande arbetsuppgifter bör ha en särskild skyldighet att lämna anställningen på grund av sjukdom. Särskilt skulle detta vara viktigt i de fall där arbetstagaren saknar sjukdomsinsikt och vägrar delta i rehabilitering eller medicinska utredningar.

Mot detta kan anföras att det på den kommunala sektorn - där myndighetsutövning obestriddligen förekommer i stor utsträckning - inte finns någon särskild regel som ger möjlighet att avbryta ett anställningsförhållande på grund av den anställdes sjukdom. Detta förhållande har enligt vad vi har inhämtat inte lett till några olägenheter.

En utgångspunkt för resonemanget är att dagens system med tvångsvis läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom inte fungerar tillfredsställande. Kritik kan riktas mot det på avgörande punkter, främst på den grunden att det är så krångligt och svårtillämpat för arbetsgivarna, men även för att ett ärende om tvångsvis läkarundersökning upplevs som så dramatiskt och kränkande av arbetstagaren.

Ett system där arbetsgivaren kan ålägga arbetstagaren att genomgå en läkarundersökning måste innehålla långtgående garantier mot missbruk eftersom undersökningen är ett allvarligt ingrepp i arbetstagarens personliga integritet, särskilt om den är inriktad på psykiatriska frågeställningar. De garantier som dagens system har försetts med är så långtgående att ett ärende tar mycket lång tid och en arbetsgivare utan speciell kompetens knappast kan genomföra ett läkarundersökningsärende till slut.

Att dagens regler om tvångsvis läkarundersökning tillämpas så sällan kan bero på att de är så krångliga. Men det kan också bero på att de med sin offentlighetsrättsliga prägel passar illa in i ett modernt anställningsförhållande. Som vi ser det är nämligen en sådan möjlighet för arbetsgivaren mycket svår att förena med grundsynen på det statliga anställningsförhållandet som helt och hållet grundat på avtal.

Av stort intresse är naturligtvis vad som skulle gälla om de nu aktuella reglerna slopades. Ett kort sammandrag av de redogörelser för gällande rätt som har lämnats ovan ger vid handen att likheterna mellan arbetsmarknadssektorerna är stora.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden är arbetsgivaren skyldig att vidta långtgående åtgärder för att rehabilitera och anpassa arbetet till arbetstagare som på grund av sjukdom har problem på arbetsplatsen.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden är arbetstagaren skyldig att delta i rehabiliteringen.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden har arbetstagaren rätt till förtidspension enligt AFL, om hans arbetsförmåga trots rehabiliteringsförsöken är varaktigt nedsatt till minst hälften.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden kan arbetsgivaren som en allra sista utväg säga upp anställningsavtalet när det gäller arbetstagare som på grund av sjukdom inte utför sina arbetsuppgifter tillfredsställande och som inte deltar i rehabilitering.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden har arbetsgivaren i en uppsägningssituation rätt att avstånga arbetstagaren från arbete, om det finns särskilda skäl.

Både på den statliga och den övriga arbetsmarknaden kan arbetsgivarna inom anställningsförhållandets ram lägga upp arbetet, så att en arbetstagare som t.ex. på grund av sjukdom inte kan utföra alla arbetsuppgifter i stället tilldelas andra (jfr avsnitt 6.3.1).

Den stora skillnaden mellan den statliga och den övriga arbetsmarknaden kan i detta sammanhang tillspetsat sägas ligga i att valet mellan att utgå från att arbetstagaren är sjuk eller frisk har lagts på den part i anställningsförhållandet som allmänt sett har sämst möjligheter att bedöma och utreda detta, nämligen arbetsgivaren.

I en situation där det verkar som om en arbetstagares bristande arbetsförmåga beror på sjukdom finns det ju på arbetsmarknaden i stort inga formella möjligheter för arbetsgivaren att tvinga fram någon utredning om detta. Den som i en uppsägningssituation normalt har intresse av att ta fram utredning som visar att arbetsförmågan beror på sjukdom är dock inte arbetsgivaren utan arbetstagaren. Man får därför utgå från att sådan utredning tas fram, om den är relevant.

Sammanfattningsvis kan vi inte se att det är befogat att behålla ett system med utökad avgångsskyldighet, tvångsvis läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom.

Ett skäl som skulle kunna anföras mot vår ståndpunkt är att ett slopande i enstaka undantagsfall skulle kunna leda till att sjuka arbetstagare som saknade sjukdomsinsikt gick miste om möjligheten att tvångsvägen få sjukpension och i stället sades upp.

Vi vill i detta fall peka på att den risken finns redan med dagens system, eftersom arbetsgivarna även med detta kan välja att säga upp anställningsavtalet. Samtidigt vill vi peka på vår bedömning som redovisas ovan att en långvarig avstängning enligt 13 kap. 2 § LOA i slutändan skulle kunna leda till att arbetsgivaren fick saklig grund för att säga upp anställningsavtalet. Men framförallt vill vi betona att en uppsägning i ett sådant fall aldrig kan bli aktuell förrän arbetsgivaren har vidtagit alla åtgärder som rimligen kan krävas för att anpassa arbetet till arbetstagarens förutsättningar.

Vårt förslag i denna del blir således att reglerna i 7 kap. 4 och 5 §§ LOA samt 13 kap. 2 § LOA inte skall föras över till den nya lagstiftningen.

I LOA finns regler om handläggning av bl.a. ärenden om entledigande, läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom. Några av dem tar sikte enbart på sådana ärenden. Regeln i 13 kap. 3 § LOA behövs inte

när avstängningsreglerna i LOA inte finns. Inte heller reglerna om handläggningen av ett ärende om läkarundersökning eller avstängning på grund av sjukdom i 14 kap. 9 eller 10 § LOA behövs när den materiella regleringen slopas. Vi föreslår följaktligen att de inte förs över till den nya LOA.

Särskilt om fullmaktsanställda

Vår bedömning att reglerna om läkrundersökning, avstängning och avgångsskyldighet på grund av sjukdom kan slopas har gjorts mot bakgrund av bl.a. reglerna om uppsägning i LAS. De som är anställda med fullmakt kan inte sägas upp enligt LAS utan enbart skiljas från anställningen med stöd av någon regel i LOA. Som framgår av avsnitt 6.5.4 föreslår vi att reglerna om fullmaktsanställningens rättsverkningar oförändrade skall föras över till en ny lag om fullmaktsanställning.

Det kommer därför inte heller i framtiden att vara möjligt att bringa en fullmaktsanställning att upphöra med stöd av reglerna i LAS om uppsägning. En särskild regel för fullmaktsanställda om avgångsskyldighet på grund av sjukdom måste därför finnas även i framtiden. För att en sådan regel skall kunna tillämpas, krävs dessutom regler om tvångsvis läkarundersökning och avstängning.

Man skulle kunna tänka sig att för framtidens fullmaktshavare införa nya regler om avgångsskyldighet, läkarundersökning och avstängning. Av skäl som vi har redovisat i avsnitt 6.5.4 har vi valt att inte i sak förändra regelkomplexet om fullmaktsanställning. Ett undantag som redovisas ovan är att vi föreslår att 7 kap. 5 § LOA inte skall föras över till den nya lagstiftningen.

Vi föreslår sammanfattningsvis att dagens regler om avgångsskyldighet, läkarundersökning och avstängning på grund av sjukdom i 7 kap. 4 och 6 §§ samt 13 kap. 2 § LOA, skall föras över till den nya lag om fullmaktsanställning som vi föreslår.

6.4 LAS bör i princip gälla direkt på den statliga arbetsmarknaden

6.4.1 Arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning

Vårt förslag: Anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning bör i fortsättningen regleras på samma sätt som på de övriga delarna av arbetsmarknaden. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § andra stycket, 7 kap. 2 § andra stycket och 7 kap. 9 och 10 §§ LOA förs därför inte över till den nya lagen. Vissa förordningsbestämmelser upphävs också.

Inledning

LAS är tillämplig på arbetstagare i allmänhet, både arbetstagare i privat och allmän tjänst (1 §). Enligt 1 § andra stycket LAS undantas dock vissa arbetstagare från lagens tillämpning. Ett av undantagen gäller företagsledare. Lagen gäller således inte för arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning (1 § andra stycket 1 LAS).

I bl.a. 7 kap. LOA finns emellertid bestämmelser som gör LAS tillämplig när det gäller arbetstagare i företagsledande, eller som det heter i LOA, verksledande eller därmed jämförlig ställning. En sådan regel finns i 7 kap. 2 § andra stycket LOA. Den handlar om uppsägning av arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning under förutsättning att de är förordnade tills vidare. För uppsägning av sådana arbetstagare på det statliga området krävs således saklig grund enligt 7 § LAS. Bedömningen av om saklig grund föreligger tar dock, liksom på arbetsmarknaden i övrigt, betydande intryck av arbetstagarens ställning. Med högre tjänsteställning och större ansvar följer att även mindre brister i tjänsteutövningen kan utgöra saklig grund för uppsägning med hänsyn till de höga krav som får ställas på dessa arbetstagare (prop. 1965:60 s. 197, jfr t.ex. AD 1988 nr 101; se Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan s. 189). I själva verket torde anställningsskyddet enligt LOA vara tämligen uttunnat på den nivå som det här är fråga om jämfört med vad som gäller för arbetstagare i allmänhet. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist, t.ex. när en myndighet läggs ned (upphör), gäller samma formella regler som för arbetstagare i allmänhet. Med hänsyn till anställningens art ligger det emellertid i sakens natur att LAS och andra skyddsregler t.ex. när det gäller turordningskretsarnas bestämning och arbetstagares placering i dessa, i realiteten saknar betydelse för dessa arbetstagare.

I våra direktiv (s. 12) sägs att vi mot bakgrund av riksdagens s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) skall undersöka om skälen för undantaget i LAS har bärkraft också på statens område. Av direktiven (s. 4) framgår vidare att vi bör beakta behovet av att i samverkan åstadkomma större rörlighet bland statliga chefer, bl.a. på nivån närmast under verkschefen.

Regeringen tillsätter de högsta cheferna i statsförvaltningen. Det gäller t.ex. generaldirektörer, landshövdingar, högre militärer, avdelningschefer och motsvarande. Ordinarie domare och professorer anställda med fullmakt tillsätts också av regeringen. Varje departement svarar för frågor om chefsförsörjningen i de av regeringen tillsatta tjänsterna inom sitt område.

Myndighetschefer och vissa andra chefer anställs normalt för bestämd tid, i allmänhet sex år första gången och därefter tre år per period. Till en sådan anställning är knuten en särskild pensionsrätt, rätt till förordnandepension. Flertalet övriga regeringsanställda chefer är anställda med förordnande tills vidare medan några är anställda med fullmakt.

Överdirektörer, som inte är myndighetschefer, har tidigare anställts för bestämd tid eller tills vidare och avdelningschefer (eller motsvarande) vanligen tills vidare. Med hänsyn till de ökande kraven på rörlighet och förnyelse för chefer på denna nivå bör, enligt den policy som regeringen har drivit i chefsförsörjningsfrågor (statssekreterarcirkuläret C 1991:1), dessa arbetstagare i fortsättningen anställas antingen tills vidare men med tidsbegränsat chefskap kombinerat med vissa trygghetsåtaganden eller, i särskilda fall, för bestämd tid, i kombination med vissa trygghetsåtaganden.

De av regeringen förordnade cheferna omfattas av chefslöneavtalet (SAV Cirk. 1985 A 14). Lönen fastställs av regeringen när det gäller myndighetschefer och motsvarande och av Statens chefslönenämnd när det gäller avdelningschefer och motsvarande.

För närvarande finns det omkring 170 landshövdingar, generaldirektörer och andra chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen. Chefslöneavtalet omfattar cirka 1 450 arbetstagare. På regional nivå finns det omkring 150 regeringstillsatta chefer; länspolismästare, länsarbetsdirektörer, länsbostadsdirektörer, högskolerektorer m.fl. För vissa arbetstagare i denna kategori fastställs lönerna dock inte av regeringen eller chefslönenämnden utan av den centrala myndigheten.

Vissa chefer har som nämnts rätt till förordnandepension enligt förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. Det gäller arbetstagare med s.k. p-tjänster, dvs. förordnanden för bestämd tid. I praktiken är det fråga om generaldirektörer, landshövdingar och ett antal andra högre chefer. Cirka 200 arbetstagare omfattas av förordningen.

En reform som innebär att reglerna i bl.a. 7 kap. 2 § LOA och därmed LAS inte skall gälla för de allra högsta statliga cheferna kommer, som vi bedömer det, att beröra omkring 500 chefer hos staten.

Redan här kan sägas att chefer anställda med fullmakt inte omfattas av våra överväganden och förslag i detta avsnitt av betänkandet. Anställningsformen fullmakt behandlas under avsnitt 6.5.4.

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § andra stycket LOA

Bestämmelsen omfattar enbart arbetstagare som är anställda tills vidare. Den avser således inte arbetstagare som är anställda för bestämd tid eller med fullmakt.

Genom bestämmelsen i LOA blir bl.a. 7 § LAS tillämplig för sådana arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som annars skulle omfattas av undantagsregeln i 1 § andra stycket 1 LAS. Bestämmelsen innebär bl.a. att regeln om saklig grund för uppsägning i LAS gäller för dessa arbetstagare.

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § LOA fördes över till LOA från 30 § StjL utan någon ändring i sak.

Bestämmelsen infördes i StjL i samband med att den lagen anpassades till anställningsskyddslagen. I förarbetena till ändringarna i StjL uttalades att den nya lagstiftningen om anställningsskydd inte fick föranleda någon försämring av det befintliga anställningsskyddet (prop. 1974:88 s. 178 och 230). Därför skulle vissa regler i LAS gälla även för de tjänstemän i verksledande eller därmed jämförlig ställning som var förordnade tills vidare.

Undantaget i 1 § andra stycket 1 LAS

Från den äldre anställningsskyddslagens (1974:12) tillämpningsområde undantogs "arbetstagare med företagsledande eller därmed jämförlig ställning". I den nu gällande lagen (1982:80) undantas "arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning." Regelns räckvidd har alltså begränsats genom att hänsyn även skall tas till anställningsvillkoren.

När det gäller arbetstagarens arbetsuppgifter eller ställning i företaget har den nu gällande anställningsskyddslagen samma innebörd som den äldre (prop. 1981/82:71 s. 94) och förarbetena till den äldre lagen är alltså alljämt vägledande i detta avseende.

Av förarbetena framgår att de huvudsakliga skälen till att företagsledarna undantogs från lagens tillämpning var att de har en utpräglad arbetsgivarfunktion och en särskild förtroendeställning i förhållande till arbetsgivaren (prop. 1973:129 s. 194).

Vilka arbetstagare som skulle omfattas av undantagsbestämmelsen i den äldre anställningsskyddslagen angavs tämligen detaljerat i förarbetena till den lagen. Att undantagsregeln inte kom att gälla på det statliga området har frångått av det föregående. När det gäller undantagets tänkta tillämpning på det statliga området uttalade emellertid inrikesutskottet följande (InU 1973:36 s. 27 f).

"Även på det offentliga området bör reglerna ges en restriktiv tolkning. Såsom anförs i propositionen bör lagen inte gälla för bl.a. generaldirektörer, överdirektörer och i allmänhet inte heller för avdelningschefer."

Bakgrunden till undantaget i LAS var också att företagsledarnas anställningsförhållanden ansågs vara sådana att det från sociala skyddssynpunkter inte fanns något framträdande behov av att lagstiftningsvägen ge dem anställningsskydd (prop. 1973:129 s. 195). Den äldre anställningsskyddslagen uppställde dock inte några uttryckliga krav på anställningsvillkoren för att en företagsledare skulle undantas från lagens tillämpning.

Under beredningen av förslaget till den nuvarande anställningsskyddslagen gjordes det från arbetstagarhåll gällande att undantaget i den äldre lagen hade skapat problem i den praktiska tillämpningen. Det gällde arbetstagare som med hänsyn till sin ställning i företaget närmast vore att beteckna som företagsledare men som inte hade tillförsäkrats häremot svarande förmåner i fråga om t.ex. lönevillkor, uppsägningstid och uppsägningslön. I praxis förekom också att arbetstagare hänfördes till kategorin företagsledare utan att de hade tillförsäkrats förmåner som svarade mot en sådan ställning (jfr AD 1979 nr 146 och 1980 nr 92).

Ett förslag som diskuterades var att arbetstagaren skulle vara tillförsäkrad minst sex månaders uppsägningstid med bibehållna anställningsförmåner och dessutom ett avgångsvederlag för att undantas från lagens tillämpning (prop. 1981/82:71 s. 179). Som skäl emot förslaget anfördes bl.a. att det var onödigt krångligt och från visst håll att det skulle innebära en försämring för företagsledarna om det genomfördes (prop. 1981/82:71 s. 93).

Mot denna bakgrund tillkom det nu gällande tillägget i LAS, att arbetstagaren även med hänsyn till anställningsvillkoren skall anses ha en företagsledande ställning för att undantas från lagens tillämpning. Ändringen motiverades på följande sätt (prop. 1981/82:71 s. 93 f).

"Undantaget i anställningsskyddslagen bör självfallet gälla endast dem som i verklig mening kan betraktas som företagsledare. Häri ligger enligt min mening att man inte bara bör göra en bedömning av deras formella position utan även av andra omständigheter som är typiska för företagsledare i gängse mening, exempelvis de ekonomiska villkor under vilka de arbetar.

Jag har stannat för en lösning som innebär att begreppet företagsledande eller därmed jämförlig ställning i och för sig behålls i den nya lagens text men med ett tillägg som markerar en viss förskjutning i synsättet.

Bestämmelsen skall liksom tidigare tillämpas restriktivt och ges en snäv innebörd. En förutsättning för att en arbetstagare skall anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning har angetts vara att arbetstagaren inte bara har företagsledande funktioner såsom de tidigare har beskrivits utan också att arbetstagaren är tillförsäkrad löneförmåner och andra anställningsvillkor som normalt tillkommer företagsledare."

På senare tid har frågan om innebörden av undantaget i 1 § andra stycket 1 LAS varit föremål för prövning av Arbetsdomstolen i två domar, AD 1989 nr 133 och AD 1991 nr 86. Av den först nämnda domen framgår bl.a. att uppsägningstidens längd är av stor betydelse för frågan om LAS är tillämplig på anställningsförhållandet eller inte. I domen uttalas för övrigt att det torde vara ovanligt med kortare uppsägningstider än sex

månader för arbetsgivares uppsägning av företagsledare. I rättsfallet AD 1991 nr 86, som gällde en verkställande direktör i ett aktiebolag, fastställde domstolen skäligen uppsägningstiden till sex månader. Domstolen uttalade också, på tal om lönevillkoren, att de måste bedömas i ljuset av förhållandena i bolaget.

Överväganden

Den ändrade chefsrollen

Sedan början av 1980-talet har chefsfrågorna inom statsförvaltningen givits allt mer uppmärksamhet. Myndighetschefernas och övriga chefers roller har lyfts fram och vikten av väl fungerande chefsskap har understrukits, ledarrollen har betonats (se bl.a. prop. 1986/87:99).

Att det i dag ställs andra och högre krav på statliga chefer än tidigare hänger bl.a. samman med kraven på ett effektivare resursutnyttjande. Myndigheterna skall göra besparingar, omprövningar och omprioriteringar i syfte att effektivisera och minska kostnaderna i verksamheten. Myndigheternas chefer bär ansvaret för genomförandet av dessa åtgärder.

Under 1990-talet står Sverige inför svåra förnyelseproblem. Alla sektorer och branscher är utsatta för ett omvandlingstryck, som är starkare än kanske någonsin tidigare.

Ett led i den förändring av statsförvaltningen som nu pågår är den ändrade budgetprocessen med treåriga budgetramar. Den innebär att de direkt verksamhetsansvariga ges ett större utrymme att finna lösningar för att uppnå de mål som statsmakterna sätter upp för verksamheten. Samtidigt skärps kraven på uppföljning och utvärdering.

Till den ändrade bilden hör också de ökande kraven på en mer öppen och serviceinriktad statlig förvaltning.

Den nu allmänt beskrivna synen på den statliga förvaltningen följs upp med klart angivna krav på myndigheternas ledning när det gäller verksamhetens planering, övervakning och uppföljning i syfte att av statsmakterna uppställda mål uppnås.

Detta framgår framför allt av verksförordningen (VF), där myndighetschefens befogenheter och ansvar anges detaljerat (3 - 10 §§). Det ligger i sakens natur att cheferna närmast under myndighetschefen i större eller mindre omfattning också måste anses ha ett liknande ansvar (jfr 21 § andra stycket VF och reglerna i myndigheternas instruktioner om organisation och chefsskap).

Inom en chefs ansvarsområde ligger vidare den betydelsefulla uppgiften att på myndighetsnivå företräda arbetsgivarintresset vid förhandlingar med arbetstagarorganisationerna. Den svenska modellen för förhandlingar på arbetsmarknaden förutsätter och bygger på en sådan rollfördelning.

De allra högsta cheferna

Mot bakgrund av det som sagts ovan står det enligt vår mening klart att också de högsta statliga cheferna har en sådan särskild förtroendeställning

och en sådan utpräglad arbetsgivarfunktion att deras anställningsskydd bör vara utformat på samma sätt som för arbetstagare i motsvarande ställning på den övriga arbetsmarknaden.

Vi föreslår därför att bestämmelsen i 7 kap. 2 § andra stycket LOA inte förs över till den nya lagen. Det innebär främst att LAS blir direkt tillämplig men därmed också att bestämmelsen i 7 § LAS om saklig grund för uppsägning inte längre kommer att gälla för de arbetstagare hos staten som kommer att omfattas av undantaget från lagens tillämpning. Här kan skjutas in att vi under avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 föreslår att de särskilda bestämmelserna i 8 kap. och 9 kap. LOA om arbetstagare i verksledande ställning upphävs. Till bilden hör också vårt förslag under avsnitt 6.4.4 att inte föra över de särskilda reglerna i LOA om avskedande till den nya lagen. I stället kommer bestämmelserna i LAS om avskedande att bli tillämpliga på det statliga området.

För arbetstagare som inte omfattas av LAS får frågor om anställningsskydd i stället regleras i det enskilda anställningsavtalet.

Som framgått av det föregående är emellertid de allra högsta statliga cheferna regelmässigt anställda för *bestämd tid*. De berörs därför inte formellt av förslaget att upphäva bestämmelsen i 7 kap. 2 § andra stycket LOA. Ändringen innebär emellertid naturligtvis att formen för chefsanställningarna ändras. Med den föreslagna ordningen saknas det anledning att ha kvar en särskilt författningsreglerad möjlighet till anställningar på bestämd tid för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. De allra högsta cheferna kommer inte att omfattas av LAS. Det innebär bl.a. att anställningsavtalen kan tidsbegränsas enligt parternas överenskommelse. Inte heller 4 kap. 7 § andra stycket LOA, som reglerar möjligheten att tidsbegränsa förordnanden för här aktuella arbetstagare, behöver därför föras över till den nya lagen. Med anledning därav kan också bl.a. bestämmelsen i 3 § första stycket 1 tidsbegränsningsförrordningen (1991:1750) upphävas.

I 7 kap. 9 och 10 §§ LOA finns bestämmelser som innebär att vissa chefer som är anställda för bestämd tid och därför inte kan sägas upp trots detta kan skiljas eller förflyttas från sina anställningar. Dessa chefer kommer att omfattas av undantagsregeln i LAS. Frågor om anställningens upphörande får därför i fortsättningen regleras i det enskilda anställningsavtalet. Med vårt förslag följer alltså att bestämmelserna i nuvarande 7 kap. 9 § och 7 kap. 10 § LOA blir överflödiga när anställningsförehållandena regleras i enskilda anställningsavtal. Vi föreslår därför att bestämmelserna inte förs över till den nya lagen. Det medför att ändringar också måste göras i 17 kap. 3 § LOA.

Det är självklart att de nuvarande reglerna även fortsättningsvis skall gälla för arbetstagare med anställningsavtal som har träffats innan den föreslagna lagen träder i kraft. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse av denna innebörd.

Vårt förslag innebär att det skapas möjligheter för arbetsgivaren och berörda arbetstagare att gemensamt utforma det enskilda anställningsavtalet så, att det både tillgodoser såväl det allmännas behov av önskvärd chefskompetens, chefsrörlighet och andra allmänna krav som den enskildes behov av trygghet i anställningen. Man kan utgå från att de arbetstagare

som det här är fråga om träffar sådana anställningsavtal att anställningstryggheten inte blir mindre än vad den är i dag. Den föreslagna ordningen bör också underlätta rekryteringen av statliga chefer från den privata delen av arbetsmarknaden och därmed positivt medverka till en rörlighet mellan olika arbetsmarknadssektorer. Enbart förekomsten av två olika regelsystem kan på goda grunder antas motverka en sådan rörlighet. Detta hinder undanröjs med vårt förslag.

Vi lägger inte fram något konkret förslag till hur det föreslagna systemet skall hanteras rent praktiskt. Det måste ankomma på arbetsgivaren (regeringen) att bedöma om några särskilda regler behövs när det gäller t.ex. behörighet att förhandla om och träffa anställningsavtal. Vi vill dock peka på att regeringen tidigare har bemyndigat en eller flera personer att på regeringens vägnar träffa avtal om anställning med en arbetstagare. Beredningen av ärendena bör även i fortsättningen kunna ske på samma sätt som i dag enligt regeringens närmare direktiv. Vi lägger inte heller fram något förslag om hur anställningsvillkoren i framtiden lämpligen bör utformas. Frågor om bestämmande av lön och andra allmänna anställningsvillkor får givetvis tas upp i samband med att det individuella anställningsavtalet träffas. Av denna anledning kan bl.a. chefslöneavtalet behöva ses över.

Närmare om undantaget i LAS

Enligt 1 § första stycket LAS gäller lagen för arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Undantagen för arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning tog ursprungligen, som framgår av förarbetena, även sikte på sådana arbetstagare i allmän tjänst. Inrikesutskottets betänkande innehåller uppgifter om vem som borde omfattas av det tänkta undantaget på det statliga området (InU 1973:36 s. 27 f). Att bestämmelsen inte fick någon tillämpning på det statliga området och att dess tillämpningsområde sedan har begränsats genom att hänsyn även skall tas till anställningsvillkoren förändrar inte det förhållandet att lagrummet ursprungligen var så utformat att det kunde täcka också det statliga området. Lydelsen av 1 § första stycket 1 LAS behöver alltså inte ändras för att vårt förslag skall kunna genomföras.

För att undantagsregeln i LAS skall bli tillämplig förutsätts det att arbetstagarens anställningsvillkor svarar mot arbetstagarens ställning. Skulle ett anställningsavtal inte "nä uppgå till den nivå" som förutsätts i undantagsregeln blir konsekvensen att lagen skall tillämpas på anställningsförhållandet.

Eftersom frågan om undantagsregelns räckvidd ytterst är en fråga för rättspraxis är det inte möjligt att ange exakt vilka arbetstagare som omfattas av regeln. Vilka arbetstagare som omfattas av undantagsregeln i LAS är således en rättsfråga som måste lösas inom ramen för den lagen. Man har alltså att i varje enskilt ärende ta ställning till om arbetstagarens arbetsuppgifter och anställningsvillkor är sådana att arbetstagaren skall anses tillhöra den kategori som inte omfattas av LAS.

För de arbetstagare som nu är aktuella torde det dock i allmänhet av myndighetens instruktion och andra föreskrifter framgå att de på grund av sina arbetsuppgifter har en verksledande eller en därmed jämförlig ställning. Dessa föreskrifter får därför naturligtvis stor betydelse som tolkningsdata när man i ett enskilt fall har att avgöra om en arbetstagares arbetsuppgifter är sådana att arbetstagaren har en verksledande eller en därmed jämförlig ställning. När det gäller anställningsvillkoren torde det av anställningsavtalet framgå att arbetstagaren har särskilda förmåner i förhållande till andra arbetstagare inom myndigheten. Det synes oss dock lämpligt att parterna i avtalet också anger sin uppfattning om LAS:s tillämplighet.

Här kan framhållas att Arbetsdomstolens två domar avseende undantagsregelns räckvidd tydligt åskådliggör att anställningsvillkoren är av stor betydelse när det gäller att avgöra om lagen är tillämplig på anställningen eller inte. Av särskild betydelse är uppsägningstidens längd vid uppsägning från arbetsgivarens sida. Om den avtalade tiden understiger sex månader kan det tala för att lagen är tillämplig (se AD 1989 nr 133, AD 1991 nr 86).

I rättsfallet AD 1991 nr 86 var, som förut nämnts, också företagsledarens lönevillkor uppe till bedömning. Domstolen uttalade att de måste bedömas i ljuset av förhållandena i bolaget. Det kan därför hävdas att en statlig chefs lön, såvitt nu är i fråga, skall bedömas mot bakgrund av förhållandena i myndigheten.

Det står klart att de högsta statliga cheferna, bl.a. de som nu har s.k. p-tjänster, omfattas av undantaget i LAS. Avgränsningsproblemen ligger i stället på nivån därunder. Inte heller där ser vi emellertid några allvarliga problem när det gäller avgränsningen för LAS tillämplighet.

Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

I 11 kap. 9 § andra stycket RF stadgas att det vid tillsättning av en statlig tjänst endast skall fästas avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Någon möjlighet att avtalsvägen sätta grundlagsregeln åt sidan finns givetvis inte. Regeringsformen ger således inte något utrymme för renodlad politisk rekrytering av statstjänstemän.

Rekryteringen av offentliga tjänstemän kan allmänt sett ske enligt två huvudprinciper: meritssystemet och spoilssystemet. I boken *Svensk förvaltningspolitik* (Söderlind, D, Petersson, O, *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala 1986, s. 160) beskrivs systemen på följande sätt.

"Meritssystemet" innebär att tjänstemännen rekryteras på grundval av det slag av meriter som ryms inom de svenska begreppen "förtjänst" och "skicklighet". *Spoilssystemet* innebär att "politiska meriter" är avgörande (spoils = krigsbyte). Efter en valseger besätter de politiska makt-havarna förvaltnings-tjänsterna med sina partianhängare. Spoilssystemet började tillämpas i USA redan av de första presidenterna och vid mitten av 1800-talet byttes praktiskt taget all federala tjänsteinnehavare när presidentposten övergick från ett parti till en annat. I slutet av 1800-talet bestämdes emellertid att vissa tjänster skulle tillhöra 'the merit

system' och andelen spoilstjänster har sedan successivt minskat och omfattar nu inte mer än cirka tio procent av alla federala tjänster. Spoilssystemet tillämpas emellertid i våra dagar i stor utsträckning i många u-länder. I de västeuropeiska staterna har - som i Sverige - meritssystemet länge dominerat, i England t.ex. sedan 1850-talet."

Spoilssystemet torde också ha en begränsad utbredning i Sverige. Att t.ex. statssekreterare rekryteras politiskt är allmänt accepterat, se regeringens skrivelse till riksdagen, Skr 1985/86:177.

Vårt förslag i detta avsnitt avseende myndighetschefer m.fl. förändrar inte de principer som nu används vid rekryteringen av dessa arbetstagare.

I 1 kap. 9 § RF stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. I våra direktiv hålls denna bestämmelse fram när det gäller frågan om uppsägning av arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Vår bedömning är att det ligger i sakens natur att regeringen och statliga myndigheter, liksom i sin övriga verksamhet, beaktar grundlagsregeln om fråga uppkommer om att skilja en verksledande arbetstagare från anställningen. Detta oavsett om brott mot regeln skulle kunna medföra civilrättsligt skadestånd eller inte (jfr AD 1985 nr 129 och 1986 nr 28). Vi ser det alltså som att dessa arbetstagare genom grundlagsregeln är tillförsäkrade ett starkare skydd än vad som gäller för motsvarande arbetstagare på arbetsmarknaden i övrigt.

Bestämmelserna om förordnandepension

Med vissa anställningar följer det en särskild pensionsrätt, rätt till förordnandepension. Bestämmelserna om förordnandepension innehåller tillägg till och undantag från det statliga pensionsavtalet.

Den 1 januari 1992, samtidigt med den nya pensionsplanen, trädde förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. i kraft. Förordningen har ersatt förordningen (1984:1041) i samma ämne. Bestämmelserna gäller för arbetstagare som har p-tjänster, dvs. som är förordnande för bestämd tid (se 8 § första stycket AF) och som finns upptagna i bilagor till förordningen.

Om en sådan arbetstagare som avgår från en p-tjänst har rätt till ålders- eller sjukpension enligt pensionsplanen, har han i stället rätt till förordnandepension (2 § förordningen). Rätt till förordnandepension har också den som har haft en eller flera p-tjänster i oavbruten följd i minst tolv år och som inte i samband med avgången går över till en annan tjänst med statlig pensionsrätt eller tjänstepensionsrätt som omfattas av samordningsbestämmelser i pensionsplanen (3 § första stycket förordningen). Om ett förordnande löper ut och det inte blir förnyat av någon annan anledning än på arbetstagarens egen begäran, har arbetstagaren rätt till förordnandepension även om nyss nämnda förutsättningar inte är uppfyllda (3 § tredje stycket förordningen). Om det finns särskilda skäl kan regeringen i vissa

angivna situationer besluta om förordnandepension åt den som annars inte skulle få sådan pension (4 § förordningen).

Det ligger i sakens natur att även pensionsfrågorna fortsättningsvis bör lösas i de enskilda anställningsavtalen. Om man då vill använda sig av den ordning som förordningen i dag ger möter det naturligtvis inte något hinder. Själva förordningen behövs dock inte fortsättningsvis vid nyanställningar av de arbetstagare som det här är fråga om. Eftersom det dröjer ett antal år innan förordningen saknar tillämpning kan den emellertid inte nu upphävas. Den särskilda förordningen (SAVFS 1987:6 B 4, omtryckt 1991:14 B 13) om tjänstepensionsrätt för statsråd påverkas inte direkt av vårt förslag.

Anställningsskyddet och 11 kap. 10 § RF

Nu berörda arbetstagares ställning och ansvar för verksamheten avspeglar sig, som framgått av det föregående, redan i dag i deras anställningsskydd, anställningsvillkor och i vissa fall i deras pensionsförmåner. Här kan också nämnas att uppsägningstiden vid arbetsgivarens uppsägning av tillsvidareanställda arbetstagare som omfattas av chefslöneavtalet och som har en lön på minst 27 000 kr i månaden uppgår till sex månader (6 § avtalet).

Det skydd mot uppsägningar som följer av 7 § LAS påverkas, som framgått inledningsvis, av arbetstagarens förtroendeställning och ansvar för verksamheten. Bedömningen av om saklig grund finns för uppsägning av personliga skäl av en arbetstagare som är anställd tills vidare är beroende av arbetstagarens ställning i verksamheten. Även när det gäller en tidsbegränsad anställning som myndighetschef på statens område finns det i dag regler som innebär att den anställningsformen inte ger det skydd mot förtida upphörande som normalt följer med ett tidsbegränsat avtal om anställning. Det skydd som en tidsbegränsad anställning normalt innebär bryts således igenom av regeln om s.k. förflyttning i 7 kap. 10 § LOA och av regeln om entledigande av affärsverkschefer i 7 kap. 9 § LOA.

Förslaget innebär inte enligt vår bedömning att anställningsskyddet försämras för berörda arbetstagare. Det medför endast att det i fortsättningen blir ett mera individuellt system med ett med hänsyn till omständigheterna anpassat anställningsskydd. I 11 kap. 10 § RF sägs att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall ges i lag. Undantagsregeln i 1 § andra stycket LAS innebär bl.a. att de chefer som det här gäller kan sägas upp utan andra inskränkningar än sådana som följer av anställningsavtalet eller det allmänna kravet på saklighet i 1 kap. 9 § RF. Undantagsregeln i 1 § andra stycket LAS måste därför anses tillräcklig för att uppfylla det krav som 11 kap. 10 § RF ställer.

6.4.2 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist

Vårt förslag: Bestämmelserna i nuvarande 8 kap. LOA om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist bör inte föras över till den nya lagen. Det innebär bl.a. att hithörande frågor kommer att vara författningsreglerade enbart i LAS. Därmed kommer samma lagregler att gälla för hela arbetsmarknaden.

Inledning

Enligt våra direktiv skall lagstiftningen på den statliga delen av arbetsmarknaden så långt det är möjligt stämma överens med vad som tillämpas inom arbetsmarknaden i stort. Mot denna bakgrund granskar vi i det följande bestämmelserna i 8 kap. LOA om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist.

Frågor om turordning kommer upp vid uppsägning på grund av arbetsbrist och när det gäller företrädesrätt till återanställning.

Under detta avsnitt behandlas de turordningsfrågor som är aktuella i uppsägningssituationer och som är reglerade i 8 kap. LOA. Återanställningsfrågorna i LOA tas upp under nästa avsnitt, 6.4.3.

De huvudsakliga författningsbestämmelserna om turordning vid uppsägning finns i LAS. I vissa hänseenden föreligger dock en avvikande eller kompletterande reglering i 8 kap. LOA.

Anställningsskyddslagens turordningsregler vid uppsägning på grund av arbetsbrist (22 och 23 §§ LAS) bygger på tanken att företräde till fortsatt anställning skall ges efter anställningstid och ålder: sist in, först ut. Genom kollektivavtal kan dock parterna på arbetsmarknaden göra avsteg från lagens bestämmelser.

Parterna på den statliga arbetsmarknaden har också använt sig av den möjlighet som LAS ger att träffa kollektivavtal om avvikelser från lagen. Det har skett genom avtalet om turordning för arbetstagare hos staten, Tur A-S, (SAV Cirk. 1984 A 11). Av avtalet framgår bl.a. att turordningskretsarna på det statliga området i stället för vad som anges i 22 § tredje stycket LAS skall omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns (3 § avtalet).

På det statliga området regleras alltså frågor om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist i LAS, i LOA, och i Tur A-S.

När det gäller att bedöma trygghetssystemet på det statliga området är emellertid också det statliga trygghetsavtalet (SAV Cirk. 1989 A 37 och 1992 A 3) av största betydelse. Där finns bl.a. en bestämmelse om fördubblad uppsägningstid vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Innebörden av trygghetsavtalet har redovisats bl.a. i 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 15 s. 45-49, AU 18, rskr. 213, se även

prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 14 och 15, prop. 1990/91:150 s. 8 samt KU 1990/91:30).

Nuvarande bestämmelser i 8 kap. LOA

Uppkommer fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist skall turordning för uppsägningen fastställas om det behövs. Det gäller även för tillsvidareanställda arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning om regeringen inte föreskriver annat (1 §).

Vid bestämmandet av platsen i turordningen skall hänsyn tas också till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör rättskipnings- eller förvaltningsuppgift (2 §).

En uppsägning som strider mot en bestämmelse om turordning skall på talan av arbetstagaren förklaras ogiltig. Vid tvist om giltigheten av en uppsägning tillämpas bl.a. 34 § andra och tredje styckena LAS (3 §).

Något om bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna

I samband med de omfattande arbetsrättsliga reformerna under mitten av 1970-talet företogs ett stort arbete med att anpassa bl.a. dåvarande statstjänstemannalagen till den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, däribland den då gällande anställningsskyddslagen (1974:12).

Tidigare hade det på statens område inte funnits några uttryckliga regler om turordning. I besvärshandlingen om uppsägning på grund av arbetsbrist hade det dock utvecklats en förvaltningsrättslig praxis som fäste stor vikt vid anställningstidens längd (prop. 1974:174 s. 26).

Anpassningsarbetet avseende LAS (1974:12) drevs efter två huvudlinjer. Den ena innebar att LAS i så stor utsträckning som möjligt skulle gälla även för de offentligt anställda. Den andra innebar att reformen inte fick försämra det befintliga anställningsskyddet.

Anpassningen genomfördes grovt sett i fyra steg. Det första togs med ändringar som trädde i kraft samtidigt med LAS den 1 juli 1974 (SFS 1974:359, prop. 1974:88, SOU 1973:56). Det andra togs med ändringar som trädde i kraft samtidigt med den nya regeringsformen den 1 januari 1975 (SFS 1974:1009, prop. 1974:174). Det tredje togs med ändringar som trädde i kraft samtidigt med den s.k. ämbetsansvarsreformen den 1 januari 1976 (SFS 1975:668, prop. 1975:78, SOU 1972:1 och 1969:20). Det fjärde och sista steget, med smärre ändringar, togs när de återstående avtalsförbuden avskaffades vid införandet av LOA den 1 januari 1977 (SFS 1976:600, prop. 1975/76:105 bil. 2, SOU 1975:1).

I den första etappen lades av olika skäl inte fram förslag till ett genomförande av anställningsskyddslagens regler om avsked, turordning och företrädesrätt. I övergångsbestämmelserna till ändringarna i statstjänstemannalagen förordnades det därför att reglerna i LAS (1974:12) om avsked, turordning och företrädesrätt till ny anställning tills vidare inte skulle gälla.

I den andra etappen upphävdes nyss nämnda övergångsbestämmelse i vad den avsåg reglerna i LAS om turordning och företrädesrätt. Det innebar att bestämmelserna om turordning och företrädesrätt i LAS gjordes

tillämpliga även på det statliga området. Med hänvisning till den offentliga verksamhetens särskilda beskaffenhet infördes dock en del särskilda bestämmelser på området.

Vid införandet av LOA den 1 januari 1977 avskaffades som nämnts återstående avtalsförbud. De hade bl.a. omfattat turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Därför överfördes inte alla bestämmelserna från statstjänstemannalagen till LOA (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 222).

Bestämmelserna i 8 kap. LOA har därefter genomgått i huvudsak redaktionella ändringar.

Överväganden

Bestämmelsen i 8 kap. 1 § första stycket LOA om att turordning för uppsägning skall fastställas när det behövs är enligt förarbetena närmast att se som en tydlighetsföreskrift, motiverad av hänsyn till den offentliga förvaltningens formbundenhet (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 255). Enligt vår mening behövs inte regeln i 8 kap. 1 § första stycket LOA. Den bör därför inte föras över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 8 kap. 1 § andra stycket LOA avser arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist gäller i dag samma formella regler för dessa arbetstagare som för arbetstagare i allmänhet. Vi har i avsnitt 6.4.1 föreslagit att dessa arbetstagare inte längre skall omfattas av bestämmelsen i LAS om saklig grund vid uppsägning. Med hänsyn till anställningens art ligger det emellertid i sakens natur att även andra skyddsregler, t.ex. när det gäller turordningskretsarnas bestämning och arbetstagares placering i dessa, i realiteten saknar betydelse för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Inte heller föreskriften i andra stycket bör således föras över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § LOA om att det vid bestämmandet av arbetstagarens plats i turordningen skall tas hänsyn även till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift återfanns före tillkomsten av LOA i 42 § första stycket statstjänstemannalagen och utgör en särregel i förhållande till 22 § LAS.

Av förarbetena framgår bl.a. att bestämmelsen främst tar sikte på sådana arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning (prop. 1974:174 s. 56). Där sägs också att det vid tillämpningen av bestämmelsen inte bör bli fråga om att ta hänsyn till annat än "klart påvisbara skillnader från vad som gäller enligt 22 § andra och tredje styckena LAS. Bestämmelsen bör med andra ord tillämpas med försiktighet." Det har således aldrig varit meningen att den statliga arbetsgivaren fritt skulle kunna välja vilka arbetstagare som skall sägas upp på grund av arbetsbrist. Enligt vad som framkommit vid våra kontakter med parterna på den statliga arbetsmarknaden har bestämmelsen också fått en mycket begränsad praktisk betydelse.

Under vissa förutsättningar har också enligt LAS den anställdes kvalifikationer för det fortsatta arbetet betydelse vid bedömningen. Enligt 22 § andra stycket LAS gäller att arbetstagaren måste ha tillräckliga

kvalifikationer för de arbetsuppgifter som det är fråga om. Om innebörden i kravet på tillräckliga kvalifikationer anges i förarbetena till bestämmelsen att arbetstagaren skall ha den kompetens som arbetsgivaren i allmänhet fordrar av den som söker sådant arbete som är i fråga (prop. 1973:129 s. 159). Det sägs också att det är uppenbart att turordningsreglerna inte får ge det resultatet att en arbetstagare får företrädesrätt till ett arbete som han inte kan sköta (a. prop. s. 260). Innebörden av begreppet tillräckliga kvalifikationer har kommit under Arbetsdomstolens prövning i ett antal fall. Som exempel på rättsfall där arbetstagaren inte ansetts ha tillräckliga kvalifikationer kan nämnas AD 1976 nr 26 och 77. I rättsfallet AD 1984 nr 133 ansågs en arbetstagare inte uppfylla kraven för arbete som systemoperatör, ekonomiassistent eller receptionist.

När bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 2 § LOA infördes gällde ännu avtalsförbud i frågor om turordning vid uppsägning. Sedan avtalsförbudet upphävts har parterna på den statliga arbetsmarknaden träffat det förut nämnda avtalet Tur A-S. Enligt Tur A-S skall turordningskretsarna omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på orten. Denna avtalsreglering, som tillkommit mot bakgrund av de speciella förhållandena på den statliga delen av arbetsmarknaden, underlättar också rent praktiskt att tillgodose de syften som låg bakom 8 kap. 2 § LOA.

Här kan för övrigt skjutas in att reglerna i 8 kap. LOA över huvud taget inte är tillämpliga på den kommunala delen av arbetsmarknaden trots att det där förekommer myndighetsutövande verksamhet i betydande omfattning.

Vi anser mot den tecknade bakgrunden att bestämmelsen i 8 kap. 2 § LOA inte behöver föras över till den nya lagen.

I 8 kap. 3 § LOA anges bl.a. att en uppsägning som strider mot en bestämmelse om turordning skall förklaras ogiltig på talan av arbetstagaren.

Enligt LAS är sanktionen i motsvarande fall skadestånd (34 § första stycket och 38 § LAS). Den ordningen har motiverats bl.a. av hänsyn till den arbetstagare som felaktigt fått gå kvar i anställningen. Ett annat motiv var att en annan ordning ansågs göra det nödvändigt att tillskapa särskilda bestämmelser som gjorde det möjligt att få alla turordningstvister avgjorda i ett sammanhang (prop. 1973:129 s. 183 f).

När bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 3 § LOA infördes gällde ännu avtalsförbud i frågor om turordning vid uppsägning. Mot bakgrund av den utveckling som ägt rum och värdet av ett enhetligt regelsystem bör inte heller 8 kap. 3 § LOA föras över till den nya lagen.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att intresset av en enhetlig författningsreglering för hela arbetsmarknaden väger tyngre än de skäl som bär upp bestämmelserna i 8 kap. LOA.

Enligt direktiven (Dir. 1991:118) för 1992 års Arbetsrättskommitté bör kommittén föreslå erforderliga lagändringar i LAS:s regler om turordning utifrån det allmänna syftet att främja väl fungerande företag som kan ge anställningstrygghet. Kommittén bör enligt direktiven vidare uppmärksamma de delvis avvikande förhållanden som råder inom den statliga delen av arbetsmarknaden.

6.4.3 Företrädesrätt till återanställning

Vårt förslag: Bestämmelserna i 9 kap. LOA om företrädesrätt till återanställning bör inte föras över till den nya lagen. Förslaget ändrar inte de materiella förutsättningarna för återanställningsrätten på den statliga delen av arbetsmarknaden. Dessa förutsättningar anges liksom hittills i LAS och i regeringsformen, RF.

Inledning

Enligt våra direktiv skall lagstiftningen på den statliga delen av arbetsmarknaden så långt det är möjligt stämma överens med vad som tillämpas inom arbetsmarknaden i stort. Mot denna bakgrund granskar vi i det följande bestämmelserna i 9 kap. LOA om företrädesrätt till återanställning.

De materiella förutsättningarna för rätten till återanställning anges även för den statliga delen av arbetsmarknaden i LAS (se prop. 1974:174 s. 63 ff). I vissa hänseenden finns det dock en något avvikande eller förtydligande reglering i 9 kap. LOA. På grund av bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF, som vi återkommer till nedan, har emellertid återanställningsrätten väsentligen en annan innebörd på den statliga delen av arbetsmarknaden än på arbetsmarknaden i övrigt.

Genom kollektivavtal kan parterna på arbetsmarknaden göra avsteg från bestämmelserna i LAS om företrädesrätt. Det har på det statliga området skett genom avtalet om turordning för arbetstagare hos staten, Tur A-S (SAV Cirk. 1984 A 11).

Frågor om företrädesrätt till återanställning uppkommer endast vid anställnings upphörande på grund av arbetsbrist. Juridiskt utgör en "återanställning" en ny anställning som tillträds med stöd av företrädesrätten.

Nuvarande bestämmelser i 9 kap. LOA

I ärenden om tjänstetillsättning skall det fastställas en turordning för företrädesrätt till återanställning om det behövs. Det gäller också för tillsvidareanställda arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning om regeringen inte föreskriver annat (1 §).

Företrädesrätt till återanställning gäller inte till högre tjänst än den som det tidigare förordnandet avsåg, om det inte finns särskilda skäl till något annat. Sådan företrädesrätt gäller inte heller gentemot arbetstagare som skall omplaceras på grund av 7 § andra stycket LAS (2 §).

Anmälan enligt 27 § första stycket LAS av anspråk på företrädesrätt till återanställning skall för att vara giltig göras skriftligen hos den myndighet där arbetstagaren är eller senast har varit anställd. I beslut om uppsägning

på grund av arbetsbrist och i besked om att ett tidsbegränsat förordnande på grund av arbetsbrist inte kommer att förnyas skall det tas in en upplysning om var och hur anmälan skall göras (3 §).

Något om bakgrunden till de nuvarande bestämmelserna

Reglerna om företrädesrätt i nuvarande LOA infördes i statstjänstemannalagen den 1 januari 1975 (SFS 1974:1009, prop. 1974:174) samtidigt med införandet av den nya regeringsformen.

Tidigare hade det i tjänstemannalagstiftningen inte funnits några bestämmelser på detta område. Bestämmelsen i 28 § 1809 års regeringsform om förtjänst och skicklighet som enda sakliga grunder vid tjänstetillsättning hade ansetts hindra bestämmelser om återanställningsrätt. I och med att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft ändrades emellertid rättsläget. Vid tillsättning av statlig tjänst skall nämligen avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § RF). Det innebär enligt förarbetena (prop. 1973:90 s. 406) att också arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kan få vägas in vid bedömningen. Den kan dock först i andra hand och inom ramen för regeringsformens bestämmelse grundas på LAS:s regler om rätt till återanställning. Blir en anställning ledig kan alltså även icke företrädesberättigade söka den och konkurrera med de företrädesberättigade. Därvid kan - med tillämpning av RF - exempelvis intresset av att offentliga funktioner utövas av de för uppgifterna bäst skickade personerna finnas böra väga tyngre än det arbetsmarknadspolitiska intresset att anställa en företrädesberättigad. En återanställningssökande anses dock ha fått en starkare ställning än tidigare (prop. 1974:174 s. 64).

Vid införandet av LOA den 1 januari 1977 avskaffades återstående avtalsförbud, som bl.a. omfattat turordning för företrädesrätt till återanställning. Därför överfördes inte alla bestämmelserna från statstjänstemannalagen till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 222).

Bestämmelserna i LOA har därefter genomgått i huvudsak redaktionella ändringar.

Överväganden

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket LOA har i likhet med 8 kap. 1 § första stycket LOA tillförts LOA "närmast i klarhetens intresse och av hänsyn till den offentliga förvaltningens formbundenhet" (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 257). Bestämmelsen behövs enligt vår mening inte längre.

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § andra stycket LOA innebär att nu aktuella regler i LAS gäller också för tillsvidareanställda arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Vi har i avsnitt 6.4.1 föreslagit att dessa arbetstagare inte längre skall omfattas av bestämmelsen i LAS om saklig grund vid uppsägning. Med hänsyn till anställningarnas art ligger det emellertid i sakens natur att även andra skyddsregler, t.ex. när det gäller turordningskretsarnas bestämning och arbetstagares placering i dessa, i realiteten saknar betydelse för arbetstagare i verksledande eller

därmed jämförlig ställning. Inte heller föreskriften i andra stycket bör således föras över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § tredje stycket LOA innehåller en erinran "till undvikande av varje missförstånd" (prop. 1974:174 s. 64), genom hänvisning till 4 kap. 3 § LOA, om föreskriften i regeringsformen om sakliga grunder vid tjänstetillsättning.

Rättsläget är emellertid på denna punkt så klart att det inte längre behövs en hänvisning till bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 3 § LOA. Enligt vår mening bör således bestämmelsen i 9 kap. 1 § tredje stycket LOA inte föras över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 2 § första meningen LOA innebär att återanställningsrätten i allmänhet inte kan återopas för befordran. Bestämmelsen i andra meningen innehåller "för tydlighetens skull" (a. prop. s. 67) en bestämmelse om att företrädesrätten till ny anställning inte gäller i konkurrens med omplaceringsrätten enligt 7 § andra stycket LAS. Föreskrifterna i första och andra meningen bör enligt vår uppfattning betraktas som uttryck för gällande allmänna principer på arbetsmarknaden (jfr Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan, s. 386 och 388 med hänv.). Paragrafen bör därför inte föras över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket LOA om att anmälan av anspråk på företrädesrätt skall göras skriftligen har motiverats med hänsynen "bl a till det skriftliga förfarande som allmänt tillämpas i administrativa ärenden inom statsförvaltningen" (prop. 1974:174 s. 68).

Något skriftlighetskrav i motsvarande fall finns inte i LAS. Arbetstagaren har emellertid bevisbördan för att anmälan skett (se AD 1978 nr 162 och 1992 nr 32). Av det skälet kan man utgå från att anmälan i många fall görs skriftligen även om det inte är särskilt föreskrivet. Bestämmelsen behöver därmed inte flyttas över till den nya lagen.

Bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket LOA innehåller en "ordningsföreskrift" om att myndighet är skyldig att erinra om plats och sätt för anmälan enligt första stycket (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 258).

I 8 och 16 §§ LAS sägs bl.a. följande.

- - - I beskedet skall vidare anges om arbetstagaren har företrädesrätt till återanställning eller ej. Har arbetstagaren företrädesrätt och krävs det anmälan för att företrädesrätten skall kunna göras gällande, skall det också anges.

Beskedet enligt LAS skall på denna punkt vara klart och tydligt. Enligt rättsfallet AD 1988 nr 56 räcker det inte att bara ange att arbetstagaren under vissa förutsättningar har företrädesrätt och bifoga ett utdrag ur lagtexten. Har lagreglerna ersatts av kollektivavtalsbestämmelser, skall enligt lagförarbetena (prop. 1981/82:71 s. 127) arbetsgivarens erinran avse dessa. Denna ordning får anses vara till fyllest även på den statliga delen av arbetsmarknaden. Inte heller denna bestämmelse bör därför föras över till den nya lagen.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att intresset av en enhetlig författningsreglering för hela arbetsmarknaden väger tyngre än de skäl som

bär upp bestämmelserna i 9 kap. LOA. Vi föreslår därför som framgått att de inte förs över till den nya lagen.

Som också framgått anges förutsättningarna för återanställningsrätten inte i LOA utan i LAS. Ett upphävande av bestämmelserna i 9 kap. LOA har därför inte någon betydelse för de materiella förutsättningarna för återanställningsrätten på det statliga området (jfr prop. 1974:174 s. 63 ff). Bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF lämnas orörd av förslaget och det har inte heller någon inverkan på den ordning som gäller för överklagande av beslut. Beslut i tjänstetillsättningsärenden kommer på det statliga området även i fortsättningen att kunna överklagas enbart i administrativ ordning, i vissa fall till regeringen. Vårt förslag innebär i stort sett alltså endast att ett antal bestämmelser i LOA av övervägande förtydligande eller hänvisande karaktär inte förs över till den nya lagen. Därmed blir regelsystemet också lättare att överblicka.

6.4.4 Avskedande

6.4.4.1 Avskedandeinstitutet

Vårt förslag: Avskedandeinstitutet i LOA bör inte föras över till den nya lagen. Bestämmelsen i 18 § första stycket LAS om avskedande bör i stället gälla även på det statliga området. Utformningen av den regeln bör dock ändras.

Inledning

Av våra direktiv framgår bl.a. att lagstiftningen på det statliga området bör stämma överens med vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden.

I 11 kap. 1 och 2 §§ LOA finns det särskilda regler om avskedande. Reglerna gäller för i stort sett alla arbetstagare med statligt reglerade anställningar. För den kommunala och privata delen av arbetsmarknaden gäller LAS och den lagens bestämmelse om avskedande.

Vi tar här upp frågan om det är möjligt att låta regeln i 18 § första stycket LAS gälla även på det statliga området.

Nuvarande bestämmelser

Enligt LOA får en arbetstagare avskedas dels om han begått brott eller grov tjänsteförseelse som ej utgör brott och gärningen visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, dels om han av myndighet ålagts disciplinpåföljd och inom två år därefter i anställning hos samma myndighet på nytt begått tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning (11 kap. 1 och 2 §§ LOA).

Inom den kommunala och privata delen av arbetsmarknaden gäller, som saken uttrycks i 18 § första stycket LAS, att "avskedande får ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren".

Något om bakgrunden till reglerna i LOA

De nuvarande bestämmelserna i LOA om avskedande kom till vid den s.k. ämbetsansvarsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1976 (prop. 1975:78, SFS 1975:668). Genom reformen begränsades straffansvaret för fel och försummelse i tjänsten och det infördes ett i vissa hänseenden nytt utomstraffrättsligt sanktionssystem.

Före reformen hade det på statens område inte funnits några regler om avskedande. För tjänstemän med ämbetsansvar gällde i stället att domstol kunde tillämpa avsättning som brottspåföljd. Det fanns vidare regler om avsättning som disciplinstraff.

I förarbetena till reformen uttalade föredraganden att starka skäl talade för en enhetlig reglering av samtliga frågor om anställnings upphörande på både den offentliga och den privata arbetsmarknaden (a. prop. s. 161 f). När det gällde utformningen av det avskedandeinstitut som skulle ersätta avsättningsstraffet uttalades dock följande.

"I det fall då någon har visat sådan olämplighet att han enligt arbetsgivarens bedömning varken kan få stå kvar i sin nuvarande tjänst eller beredas annan sysselsättning synes i regel uppsägning ligga närmast till hands. Såväl arbetsgivare som arbetstagare får härigenom skäligt rådrum för att inrätta sig efter den omställning som anställningens upphörande innebär. I vissa fall kan emellertid tjänstemannens olämplighet vara av så allvarlig natur att ett omedelbart skiljande från tjänsten är påkallat från allmän synpunkt. En motsvarighet till det avskedandeinstitut som regleras i lagen om anställningsskydd behövs därför men bör, som jag tidigare har framhållit, utformas mera med beaktande av de särskilda krav som medborgarna har rätt att ställa på statstjänstemän."

Förutsättningen för avskedande enligt LOA - att arbetstagaren genom sitt förfarande skall ha visat att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning - hade sin motsvarighet i de tidigare gällande bestämmelserna om avsättning som brottspåföljd. Enligt 20 kap. 8 § BrB i dess lydelse före år 1976 gällde att ämbetsman skulle dömas till avsättning om han genom allmänt brott "visat sig uppenbarligen icke vara skickad att innehava sin befattning". Bestämmelsen innehöll också en begränsning av möjligheten till avsättning om det för brottet inte var stadgat fängelse i två år eller däröver. Domstolen fick då döma till avsättning endast om tjänstens särskilda beskaffenhet krävde det. Enligt den angivna propositionen ansågs det dock inte vara lämpligt att uttryckligen föreskriva någon motsvarande begränsning eftersom den nya regeln om avskedande var avsedd att gälla också kvalificerade fall av icke kriminaliserad tjänsteförseelse. I propositionen anfördes vidare (s. 164):

"Det är emellertid inte avsett att förutsättningarna för avskedande skall sättas lägre än vad som f.n. gäller för avsättning. Det angivna olämplighetsrekvisitet skall således tolkas restriktivt. Avskedande skall sålunda kunna komma i fråga endast i sådana fall där det med hänsyn till såväl brottets eller tjänsteförseelsens beskaffenhet som anställningens art och övriga omständigheter skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst."

Överväganden

Som framgått kom avskedandeinstitutet i LOA (11 kap. 1 och 2 §§) att bygga på sin straffrättsliga förebild och i ordalagen att skilja sig från bestämmelsen i LAS. Av förarbetena till bestämmelserna om avskedande i LAS och LOA får dock anses framgå att instituten egentligen tar sikte på samma sorts felaktiga beteenden.

Enligt förarbetena till bestämmelserna i nuvarande LOA (a. prop. s. 164) skall således avskedande kunna komma i fråga "endast i sådana fall där det med hänsyn till såväl brottets eller tjänsteförseelsens beskaffenhet som anställningens art och övriga omständigheter skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst". Enligt förarbetena till den äldre anställningsskyddslagen (prop. 1973:129 s. 149), som i detta hänseende alltjämt äger aktualitet, gäller att avskedande enligt LAS skall kunna komma i fråga "endast i flagranta fall. Det bör vara fråga om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen skall behöva tålas i något rättsförhållande".

Gemensamt för båda lagarna är att det skall ske en helhetsbedömning av omständigheterna. Att en sådan prövning alltid måste ske är i själva verket grundläggande för tillämpningen av avskedanderegeln i 11 kap. 1 § LOA (se AD 1992 nr 35 jfr AD 1992 nr 38 - 42).

Avgörande för frågan om avskedande är således enligt de angivna motivuttalandena enligt LOA att det skulle verka stötande om arbetstagaren fick behålla sin tjänst och enligt LAS att förfarandet är sådant att det inte rimligen skall behöva tålas i något rättsförhållande. Som vi ser det finns det inte någon egentlig saklig skillnad mellan de bägge bedömningsnormerna som angetts i förarbetena.

Förutsättningarna för avskedande är enligt lagtexten utformade på olika sätt i LOA och LAS. Som har framgått av det föregående gäller enligt LOA att avskedande kan ske om arbetstagaren visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Avskedande enligt LAS förutsätter att arbetstagaren grovt åsidosatt sina åligganden *mot arbetsgivaren*. Med hänsyn härtill skulle kunna hävdas att bedömningen enligt LAS skall göras utifrån ett något annat synsätt än enligt LOA. I det förra fallet skulle bedömningen mera grunda sig på om det felaktiga handlandet drabbat arbetsgivaren medan det enligt LOA skulle finnas större utrymme för att ta hänsyn till verksamhetens allmänna integritet och standard, oberoende av om handlingen direkt riktat sig mot arbetsgivaren. Sålunda har Arbetsdomstolen i ett antal rättsfall uttalat att det är syftet att slå vakt om den offentliga tjänstens integritet som ligger till grund för avskedandeinsti-

tutet (se AD 1981 nr 168, jfr t.ex. AD 1987 nr 73, 1988 nr 180, 1989 nr 52, 1990 nr 8, 1992 nr 35, 38 - 42 och 51).

Vi har emellertid inte funnit att det skulle finnas någon egentlig skillnad i bedömningsgrunderna. Hänsyn av det slag som skall tas enligt LOA torde rymmas också under regeln om avskedande i LAS. Ett exempel på det är synen på brott utom arbetet.

Varken bestämmelserna i LOA eller bestämmelsen i LAS om avskedande behandlar uttryckligen brott utom arbetet. Mot bakgrund av den straff- och förvaltningsrättsliga prägel som reglerna i LOA har skulle det kunna hävdas att synen på brott utom arbetet är en annan på statens område än på de övriga delarna av arbetsmarknaden. Den helhetsbedömning som skall göras vid ett avskedande även enligt LAS medför emellertid att även brottslighet utom arbetet kan ge arbetsgivaren rätt att avbryta anställningsförhållandet efter uppsägning eller omedelbart genom avskedande. Frågan om brottslighet utom arbetet utgjort grund för uppsägning eller avskedande enligt LAS har också prövats i ett antal fall av Arbetsdomstolen (se t.ex. AD 1974 nr 57, AD 1976 nr 124, AD 1977 nr 21, AD 1978 nr 86, AD 1979 nr 143, AD 1981 nr 51, AD 1984 nr 9, AD 1986 nr 21 och AD 1992 nr 86).

I rättsfallet AD 1980 nr 89 kom frågan om synen på brott utom arbetet upp ur en annan synvinkel. En bussföraraspirant hade fått anställning hos en kommun efter att ha vilselett kommunens företrädare om att han vid tre tidigare tillfällen hade dömts för olika egendomsbrott och av den anledningen hade omplacerats av en grannkommun från en tidigare befattning som bussförare till annat arbete. I domen uttalades att det fanns fog för uppfattningen att det inte är lämpligt att anställa personer med den angivna bakgrunden såsom bussförare med självständigt ansvar för en kassa. Kommunen ansågs därför ha varit berättigad att med omedelbar verkan skilja arbetstagaren från tjänsten när kommunen fick reda på att han farit med osanning. I målet hade parterna också tvistat om huruvida den rättsliga grunden för kommunens åtgärd skulle sökas i 30 § avtalslagen eller i 18 § LAS. Domstolen uttalade att frågan saknade praktisk intresse eftersom man i båda alternativen kom fram till att kommunen hade rätt att omedelbart häva anställningsavtalet.

I förarbetena till den äldre anställningsskyddslagen, som även i detta hänseende alltjämt äger aktualitet, togs frågan om brott utom arbetet upp särskilt. Föredraganden uttalade följande (prop. 1973:129 s. 150):

"Även brott som har begåtts utom arbetet bör i vissa fall kunna föranleda avskedande, om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Som exempel kan nämnas att en arbetstagare med bevakningsuppgifter beträds med att ha helt vid sidan av sin tjänst medverkat till stöld e.d."

Om en arbetstagare utom arbetet begått ett brott som är helt oförenligt med de krav som måste ställas på honom i arbetet kan han därigenom alltså ha skadat arbetsgivarens förtroende för honom så att det finns grund för avskedande.

Inte heller i övrigt har vi funnit belägg för några sakliga skillnader mellan LOA och LAS. Till det sagda kan läggas att en uppsägning av en statligt anställd arbetstagare prövas enligt LAS också i det fallet uppsägningen grundas på skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen, t.ex. brott utom arbetet.

Vår slutsats blir att bestämmelsen i 18 § LAS är tillräcklig för att ta till vara sådana enskilda och allmänna intressen som regleringen i 11 kap. 1 och 2 §§ LOA syftar till att tillgodose, däribland intresset att den offentliga verksamhetens integritet och standard bibehålls.

Redan en anpassning till de allmänna reglerna för arbetsmarknaden är av så stort värde att den bör ske om det inte finns särskilda skäl som talar mot en sådan anpassning. Sakligt sett omotiverade skillnader mellan reglerna för statliga och andra anställningar bör alltså inte förekomma. Avskedandeinstitutet i LOA (11 kap. 1 och 2 §§) bör därför inte föras över till den nya lagen. Därmed uppkommer en enhetlig reglering för hela arbetsmarknaden av förutsättningarna för avskedande. Eftersom detta bör följas också av en rätt fullt ut till skadestånd enligt reglerna i LAS innebär reformen totalt sett en förstärkning av anställningsskyddet för statligt anställda. I avsnitt 6.4.4.2 tar vi upp bl.a. frågan om rätten till skadestånd vid ett felaktigt avskedandebeslut.

Eftersom det enligt vad vi funnit inte föreligger någon skillnad mellan LOA och LAS i frågan om de sakliga förutsättningarna för avskedande borde regeln i LAS om avskedande inte behöva ändras med anledning av att den i fortsättningen kommer att gälla också på det statliga området. För att undanröja all tveksamhet föreslår vi emellertid att orden "mot arbetsgivaren" slopas i 18 § första stycket LAS. Därigenom blir det klart att man vid bedömningen kan ta hänsyn även till intresset av att slå vakt om den statliga anställningens integritet. Mot bakgrund av den bedömning som vi har gjort i det föregående anser vi att den föreslagna ändringen inte kommer att förändra rättsläget när det gäller förutsättningarna för avskedande på den övriga arbetsmarknaden.

En särskild fråga är hur man i fortsättningen skall se på ett beslut om avskedande från myndighetsutövningssynpunkt. I den äldre förvaltningslagen fanns en definition av begreppet myndighetsutövning. I den ingick avskedande. Enligt förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen är begreppet så känt att det saknas behov av en legaldefinition (prop. 1985/86:80 s. 55). Någon sådan finns alltså inte längre.

I tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande, Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (DsJu 1983:7), förs ett ingående resonemang kring begreppet myndighetsutövning. Där lämnas också en utförlig redogörelse för synen på begreppets tillämpning vid uppsägning och avskedande (s. 382 ff).

Det anses att uppsägning av en arbetstagare inte utgör myndighetsutövning eftersom en sådan rättshandling stöder sig på en civilrättslig lag. Med det betraktelsesättet kommer avskedande med tillämpning av reglerna i LAS inte att utgöra myndighetsutövning. Det innebär bl.a. att ett felaktigt beslut om avskedande inte kan föranleda straffansvar och att vissa bestämmelser i förvaltningslagen inte blir tillämpliga.

Arbetstagare med anställningsformen fullmakt

Även i fortsättningen kommer det att finnas kvar särskilda regler för arbetstagare med anställningsformen fullmakt. Som framgått av den allmänna motiveringen avsnitt 6.5.4 kommer reglerna att föras samman i en särskild lag, fullmaktsanställningslagen.

I dagsläget omfattas dessa arbetstagare av bestämmelserna om avskedande i LOA. När det gäller ordinarie domare vilar bestämmelserna på en föreskrift i regeringsformen. I 11 kap. 5 § RF stadgas således, såvitt nu är i fråga, att den som utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. Det grundlagsfästa skyddet för ordinarie domare mot avskedande påverkas naturligtvis inte i och för sig av vårt förslag att bestämmelsen i LAS om avskedande skall gälla i stället för bestämmelserna i LOA om avskedande. Lagtekniskt uppkommer emellertid ett problem. I fullmaktsanställningslagen måste det nämligen finnas antingen en materiell bestämmelse om avskedande eller en hänvisning till en sådan bestämmelse i en annan lag. Att återge grundlagsbestämmelsens lydelse i en bestämmelse i fullmaktsanställningslagen är emellertid en mindre lämplig ordning. Sådan dubbelreglering kan ge upphov till tvivel om innebörden av bestämmelsen i fullmaktsanställningslagen. Det gäller i än högre grad om den lagen hänvisar till avskedandebestämmelsen i 18 § första stycket LAS. Vi anser därför att fullmaktsanställningslagen endast bör innehålla en upplysning om att regeringsformen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för avskedande av ordinarie domare. Regeringsformen blir med andra ord direkt tillämplig vid avskedanden av ordinarie domare.

För övriga fullmaktsanställningar bör emellertid, med hänvisning till vad vi har anfört ovan, LAS:s bestämmelse om avskedande gälla.

Ett felaktigt beslut om avskedande av en arbetstagare som är anställd med fullmakt bör med vårt förslag medföra rätt till skadestånd i samma utsträckning som för övriga arbetstagare på vilka LAS är tillämplig (se närmare specialmotiveringen till fullmaktsanställningslagen).

Grov eller upprepad tjänsteförseelse

Vi behandlar reglerna om disciplinansvar i avsnitt 6.5.5. Vi vill dock här nämna att det enligt vår mening inte är befogat med den sammankoppling av reglerna som ibland sker. Avskedande utgör nämligen rent juridiskt inte någon disciplinpåföljd enligt LOA. Endast varning och löneavdrag utgör enligt LOA disciplinpåföljd (10 kap. 2 § LOA).

Förklaringen till sammankopplingen av reglerna är förmodligen att termerna grov tjänsteförseelse och tjänsteförseelse används i 11 kap. 2 § LOA. Beträffande det först nämnda uttrycket skall noteras att reglerna om disciplinansvar inte upptar något särskilt ansvar för "grov" tjänsteförseelse. Det bör vidare framhållas att det avgörande för bedömningen av avskedandefrågan är om det som skett visar att arbetstagaren är uppenbart olämplig att inneha sin anställning.

När det gäller upprepad tjänsteförseelse innebär 11 kap. 2 § LOA att avskedande kan komma i fråga under förutsättning att det inträffade visar att arbetstagaren är uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Det är således endast vid upprepad tjänsteförseelse som reglerna om disciplinansvar i realiteten har en självständig betydelse för frågan om avskedande. Det praktiska värdet av nyss nämnda bestämmelse kan emellertid starkt sättas i fråga och det står utan vidare klart att det enligt 18 § LAS är möjligt att ta hänsyn även till tidigare händelser, vare sig de föranlett disciplinpåföljd eller inte.

6.4.4.2 Övriga frågor om avskedande

Vårt förslag: De flesta reglerna i LOA om avskedande förs inte över till den nya lagen. I stället bör bestämmelserna i LAS om avskedande gälla också för den statliga sektorn. Det innebär bl.a. att det införs en rätt till allmänt skadestånd för s.k. bedömningsfel och en rätt till skadestånd enligt 39 § LAS.

Statens ansvarsnämnd bör i fortsättningen också besluta om uppsägning i vissa fall.

Inledning

I LOA regleras uttömmande vad som gäller vid avskedande. Förutom de materiella reglerna om avskedande i 11 kap. finns det således regler om avstängning i 13 kap., handläggning i 14 kap., beslutande myndighet i 15 kap., rättegång och skadestånd i 16 kap. och verkställighet av beslut i 17 kap. LOA. I AF finns bestämmelser om beslutande myndighet vid avstängning i visst fall (27 §) och om skyldigheten att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd (27 a §).

Vårt förslag att avskedandeinstitutet i LOA, dvs. 11 kap. 1 och 2 §§ LOA inte skall föras över till den nya lagen bygger på tanken att det inte skall finnas några särskilda regler för anställda hos staten om inte förhållandena inom den statliga sektorn motiverar det.

Genomförs vårt förslag bör naturligtvis i princip inte heller övriga föreskrifter i LOA om avskedande föras över till den nya lagen.

Bestämmelserna om avskedande i 11 kap. LOA

I 11 kap. LOA finns förutom 1 och 2 §§ ytterligare tre paragrafer som gäller vid avskedande.

I 11 kap. 3 § LOA har den statlige arbetsgivaren ålagts en särskild omplaceringsskyldighet i en del fall där arbetstagaren har begått ett brott eller en tjänsteförseelse under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Omfattningen av denna speciella omplaceringsskyldighet var uppe till prövning i rättsfallet AD 1987 nr 73, som gällde avskedande av en officer på grund av brott. I domen ges en utförlig redogörelse för tillkomsten av 11 kap. 3 § LOA. Av rättsfallet framgår att kritik i olika avseenden kan riktas mot lagrummet, bl.a. i formellt hänseende. Enligt sin ordalydelse förbjuder således lagrummet avskedande när omplacering till en annan anställning lämpligen kan ske, trots att tanken uppenbarligen är att det även i detta fall skall ske ett skiljande från den anställning som arbetstagaren innehar och som han har visat sig uppenbarligen olämplig för.

Under Statens arbetsmarknadsnämnds, SAMN, verksamhetstid begärde myndigheterna i enstaka fall SAMN:s medverkan till omplacering. I regel fann emellertid SAMN att någon omplacering inte var möjlig.

I LAS finns inte någon mot 11 kap. 3 § LOA svarande bestämmelse. Eftersom vi inte kan finna att det inom den statliga sektorn föreligger ett särskilt behov av bestämmelsen föreslår vi att den upphävs. Detta ställningstagande ligger också i linje med vårt förslag att inte föra över regeln i 7 kap. 6 § LOA om omplaceringsskyldighet till den nya lagen, se avsnitt 6.3.3.4.

Ett upphävande av bestämmelsen innebär naturligtvis inte att en statlig arbetsgivare i fortsättningen skulle vara skyldig att avskeda en arbetstagare som avses i 11 kap. 3 § LOA. Det kommer då, liksom nu, att vara arbetsgivarens sak att avgöra om avskedande skall tillgripas eller inte.

I 11 kap. 4 § LOA sägs att 11 kap. 1 och 2 §§ LOA inte skall tillämpas, om det i en annan författning än LAS har meddelats en bestämmelse som inskränker rätten att avskeda en arbetstagare.

Bestämmelsen överfördes utan ändring i sak till LOA från 22 § StjL där den infördes vid den s.k. ämbetsansvarsreformen (SFS 1975:668, prop. 1975:78).

I förarbetena till bestämmelsen redogjorde föredraganden för dåvarande cirkulär (1960:553) angående anställningsvillkor m.m. för partiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet samt för dåvarande cirkulär (1972:130) om anställning av straffade personer m.fl. inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Han förklarade också att regeringen hade uppdragit åt dåvarande statens personalnämnd, sedermera SAMN, att företa en översyn av 1960 års cirkulär och att han hade erfarit att nämnden i samband med den översynen skulle komma att behandla även frågan om bibehållande i anställning av straffade personer. För att inte föregripa resultatet av den utredningen ansåg föredraganden att det inte borde föras in några bestämmelser i ämnet i StjL men att en erinran i lagen borde göras om att bestämmelse i annan författning som avvek från StjL:s bestämmelser om avskedande skulle gälla.

Nyssnämnda cirkulär upphävdes vid införandet av förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning, AHF. Enligt 15 § AHF fick ett beslut om att säga upp eller avskeda en arbetstagare av orsak som bedömdes ha samband med berusningsmedel inte meddelas innan Statens arbetsmarknadsnämnd, SAMN, hade förklarat att sådana åtgärder som avsågs i AHF inte skulle vidtas. AHF upphävdes vid införandet av rehabiliteringsförordningen (1987:221) som inte innehöll

någon bestämmelse motsvarande den i 15 § AHF. Rehabiliteringsförordningen upphävdes vid utgången av år 1991 (SFS 1991:1746). I samband med införandet av rehabiliteringsförordningen tillfördes AF en ny bestämmelse, 7 c §, om att tillsättningsmyndigheten i ett tillsättningsärende skall bortse från att en sökande har dömts för brott om brottet inte är sådant att det bedöms göra sökanden olämplig för arbetsuppgifterna.

SAMN upphörde med sin verksamhet den 1 juli 1989.

Även LAS innehåller en bestämmelse om att avvikande föreskrifter skall tillämpas i stället för bestämmelserna i LAS. Skillnaden mellan 11 kap. 4 § LOA och 2 § första stycket LAS ligger i att bestämmelsen i LOA också omfattar författningar som har meddelats utan stöd av lag. Vi har inte kunnat finna någon nu gällande författning som inskränker rätten att avskeda arbetstagare i förhållande till vad som nu föreskrivs i 11 kap. 1 eller 2 § LOA. Därför bör inte heller 11 kap. 4 § LOA föras över till den nya lagen.

I 11 kap. 5 § första stycket första meningen LOA föreskrivs att avskedande ej får grundas enbart på en omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före prövningen. Bestämmelsen stämmer i sak överens med vad som gäller enligt 18 § andra stycket LAS.

Utgångspunkten för fristberäkningen är dock en annan än den i LOA. Enligt LAS räknas tiden från det att underrättelse lämnades enligt 30 § samma lag. Enligt LOA räknas tiden från prövningen av frågan. Reglerna skiljer sig åt även i ett annat avseende. Enligt LOA saknar den enskilde arbetstagaren rätt till överläggning i frågan om hans avskedande. Om han är medlem i en facklig organisation skall den dock varslas och organisationen har rätt till överläggning enligt 14 kap. 7 § första stycket LOA. Bestämmelserna i 14 kap. 1 och 2 §§ LOA om bl.a. att arbetstagaren genom skriftlig anmaning skall beredas tillfälle att yttra sig kan emellertid för denne sägas tjäna samma syfte som bestämmelsen i 30 § LAS, nämligen att ge även arbetstagaren en reell möjlighet att påverka arbetsgivarens beslut.

I fortsättningen bör regeln i 30 § LAS om underrättelse, varsel och överläggning gälla vid avskedande i stället för de nuvarande reglerna i 14 kap. 1 §, 2 § och 7 § första stycket LOA. Detta innebär i praktiken inte någon ändring i sak av vad som nu gäller i dessa frågor. Här bör framhållas att 30 § LAS sedan länge har tillämpats på det statliga området vid uppsägning av arbetstagare.

När det gäller 11 kap. 5 § LOA har redan sagts att paragrafens första mening i sak motsvarar vad som gäller enligt 18 § andra stycket LAS. I övrigt regleras i 11 kap. 5 § LOA tidsfrister om Statens ansvarsnämnd skall besluta i saken eller om beslut begärs av JO eller JK. Dessa frister behandlas under nästa avsnitt.

Statens ansvarsnämnd bör i fortsättningen få besluta även om uppsägning på grund av personliga förhållanden

Statens ansvarsnämnd har att i stället för anställningsmyndigheten fatta beslut om avskedande av vissa arbetstagare som är anställda tills vidare.

För närvarande äger nämnden dock inte besluta om uppsägning på grund av personliga förhållanden av sådana arbetstagare. I våra direktiv (s. 11) sägs också att det kan övervägas att låta Statens ansvarsnämnd pröva frågan om uppsägning i ärenden om avskedande.

Frågan om behörighet för ansvarsnämnden att besluta om uppsägning behandlades på sin tid av tjänsteansvarskommittén. Kommittén ansåg för sin del att vinsten med att samla beslutsfunktionerna hos ansvarsnämnden inte var så betydande att ändring borde göras i den då rådande ordningen (DsJu 1983:7 s. 335 f).

Våra övriga förslag innebär att den privaträttsliga grundvalen i det statliga anställningsförhållandet markeras ännu klarare än tidigare. Vi gör också betydande förändringar i regelsystemet för de statligt anställda. Saken har därför nu kommit i ett annat läge än den var när kommittén lade fram sitt slutbetänkande 1983.

Det kan i nämnden tänkas förekomma ärenden om avskedande där ett beslut om avskedande ter sig för ingripande. Omständigheterna kan likväl vara sådana att det finns skäl för uppsägning enligt LAS. I dessa fall borde nämnden ha möjlighet att besluta om uppsägning och inte, som enligt nu gällande ordning, överlämna prövningen av den frågan till anställningsmyndigheten. Även om en uppsägning också leder till att anställningsförhållandet upphör innebär den dock att detta avvecklas på ett skonsammare sätt. Både arbetstagare och arbetsgivare ges möjlighet att bättre anpassa sig till den nya situationen.

Saklig grund för uppsägning enligt 7 § LAS föreligger emellertid inte om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Ansvarsnämnden kan därför inte fatta beslut om uppsägning utan nära medverkan från anställningsmyndigheten när det gäller prövningen av möjligheterna till omplacering. Vi kan dock inte finna att detta talar tillräckligt starkt emot att ansvarsnämnden, såsom arbetsgivarens representant, ges det fulla personalpolitiska ansvaret i ärenden som handläggs där. Vi föreslår därför att Statens ansvarsnämnd ges behörighet att besluta även om uppsägning av tillsvidareanställda arbetstagare.

En särskild fråga är om anställningsmyndigheten skall vara skyldig att till nämnden överlämna alla ärenden om uppsägning eller om nämnden i stället endast skall ges möjlighet att besluta om uppsägning i de ärenden om avskedande som anmälts dit.

Det sistnämnda alternativet skulle visserligen tillgodose det behov som kan finnas hos nämnden att i vissa fall i stället för avskedande besluta om uppsägning. Det skulle emellertid innebära att man komplicerade systemet ytterligare. Vi anser därför att behörigheten att besluta om uppsägning av nu berörda arbetstagare bör flyttas från anställningsmyndigheten till nämnden.

Uppsägningar av andra skäl än personliga förhållanden, dvs. på grund av arbetsbrist, bör självklart inte prövas av nämnden.

Statens ansvarsnämnd är som nämnts inte anställningsmyndighet i de personalärenden som handläggs i nämnden. I 11 kap. 5 § första stycket andra meningen LOA har därför den s.k. månadsregeln byggts ut till en frist på två månader vid avskedanden. Vi anser det naturligt att samma

frist bör gälla i uppsägnings- och avskedandefallen. Eftersom förfarandet enligt LAS är mera flexibelt än den nu gällande ordningen behöver tidsfristen för Statens ansvarsnämnd inte förlängas utöver två månader trots att nämnden i fortsättningen även skall handlägga uppsägningar.

Våra ändringsförslag innebär för övrigt också att nämnden i fortsättningen har att fullgöra arbetsgivarens skyldigheter vid den överläggning som kan bli aktuell enligt 30 § LAS.

Man kan tänka sig att i LAS ta in vad som skall gälla i fråga om frister när det är Statens ansvarsnämnd som skall fatta beslut om avskedande eller om uppsägning. Vi anser emellertid att detta bör regleras i den nya lagen.

Personkretsen

Statens ansvarsnämnd är beslutande organ endast för vissa arbetstagare. Vilka det är anges i 15 kap. 4 § LOA.

Personkretsen omfattar i dag den som är anställd som annan ordinarie domare än justitieråd eller regeringsråd, den som har en anställning som byråchef eller en motsvarande eller en högre anställning vid en statlig myndighet och andra arbetstagare som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen infördes vid den s.k. ämbetsansvarsreformen år 1976. Motivet för regeln var att åtgärder i tjänsten av sådana arbetstagare som omfattas av regeln inte lämpligen borde prövas disciplinärt av kolleger, med vilka arbetstagaren samarbetar och tillsammans med vilka han inte sällan har att i kollegial sammansättning fatta beslut (prop. 1975:78 s. 168 ff).

När det gäller gruppen byråchefer och högre har förhållandena ändrat sig väsentligt sedan år 1976.

Regeringens tillsättningsansvar i fråga om chefer vid statliga myndigheter omfattade då såväl myndighetschefer och avdelningschefer som byråchefer. När den avgränsningen gjordes år 1965 motsvarades myndigheternas byråer under byråchefers ledning i många fall av vad som nu benämns avdelningar och som leds av avdelningschefer. Numera är byråcheferna endast i en del fall direkt underställda verkschefen. Det gäller fram för allt i mindre myndigheter. I andra fall är byråchefen underställd en avdelningschef. Beräkningar som gjordes år 1982 visade att gruppen byråchefer då omfattade mellan 1 500 och 2 000 tjänstemän. Genom att byråchefstiteln på detta sätt kommit att tillämpas också på en organisatoriskt lägre nivå än vad som tidigare var fallet har antalet byråchefstjänster kontinuerligt ökat.

Rätten att anställa byråchefer och därmed jämställda arbetstagare som inte lyder direkt under myndighetens chef har därför som en följd av riksdagens s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) delegerats till myndigheterna under regeringen (a. prop. s. 66 f).

Arbetstagare som anställs av en myndighet bör i princip också åläggas disciplinpåföljd, sägas upp eller avskedas av den myndigheten, dvs. anställningsmyndigheten. Den personkrets som nu omfattas av Statens ansvarsnämnds behörighet att fatta beslut bör därför begränsas. En lämplig avgränsning uppnås om den grupp som nu anges i 15 kap. 4 § första stycket 2 LOA inskränks till att omfatta de arbetstagare som anställs

genom beslut av regeringen. I övrigt bör personkretsen vara densamma som i dag. Av myndigheternas instruktioner framgår i vilka fall en arbetstagare anställs genom beslut av regeringen.

JO och JK

Bestämmelser om handläggning av ärenden om avskedanden som prövas efter anmälan eller talan av JO eller JK finns i 6 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän och i 6 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Reglerna innebär följande. Anser JO eller JK det vara påkallat att en befattningshavare avskedas från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får JO eller JK göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd. JO eller JK får vidare föra talan vid domstol om ändring i beslut i ett ärende om avskedande på grund av brott eller tjänsteförseelse.

Av den nya lagen om offentlig anställning bör också fortsättningsvis framgå att JO och JK äger rätt att påkalla beslut om avskedande. Eftersom JO:s och JK:s möjligheter att begära beslut bör stämma överens med Statens ansvarsnämnds behörighet att fatta beslut bör nyssnämnda författningar ändras. JO och JK bör även äga rätt att begära beslut om uppsägning och att föra talan mot sådana beslut. Att JO och JK har denna behörighet bör också framgå av den nya lagen om offentlig anställning. Till följd av våra övriga förslag är det nödvändigt att även göra vissa andra justeringar i de författningar som reglerar JO:s och JK:s verksamhet. Vilka ändringar det är fråga om framgår av specialmotiveringarna till ändringsförslagen.

Den särskilda tidsfristen på sex månader i 11 kap. 5 § andra stycket LOA för JO eller JK bör även fortsättningsvis gälla men i enlighet med det förut sagda även avse uppsägningsfallen.

Bestämmelserna i 13 kap. LOA om avstängning vid uppsägning och avskedande bör inte föras över till den nya lagen

I 13 kap. LOA finns bestämmelser om bl.a. avstängning vid uppsägning och avskedande. Reglerna om avstängning i LOA skiljer sig från reglerna i LAS på det sättet att medan det i LOA anges när avstängning får ske, det i LAS sägs när avstängning inte får ske.

Enligt 13 kap. 1 § LOA får en arbetstagare avstängas från arbetet i två fall. Det ena fallet är om det inleds ett förfarande som syftar till att avskeda arbetstagaren. Det andra fallet är om arbetstagaren har begått brott. Om det i det sist nämnda fallet vidtas en åtgärd för att anställa åtal mot arbetstagaren får han avstängas från arbetet, om gärningen i fråga kan antas medföra uppsägning eller avskedande.

I LAS finns det som nämnts förbud mot avstängning i vissa situationer. Vid uppsägning av arbetstagare gäller att anställningsförhållandet består till dess tvisten avgjorts slutligt. Enligt 34 § andra stycket LAS får således en uppsagd arbetstagare vid tvist om uppsägningens giltighet inte stängas av från arbetet annat än om det finns särskilda skäl för det. Denna undantags-

regel tar sikte på sådana fall som då arbetsgivaren på grund av arbetstagarens beteende eller anställningens särskilda beskaffenhet har ett legitimt behov av att omedelbart kunna stänga av arbetstagaren från tjänsten eller då det annars framstår som mer eller mindre uppenbart att uppsägningen är sakligt grundad (prop. 1973:129 s. 277). Ett exempel på tillämpningen av 34 § andra stycket LAS på det statliga området utgör rättsfallet AD 1987 nr 135, som gällde uppsägning av en förvaltningschef vid en högskola (anmält i avsnitt 6.3.5). Det kan här anmärkas att en arbetstagare som sagts upp har rätt att behålla lönen och andra anställningsförmåner under uppsägningstiden även om arbetstagaren då är avstängd från arbetet (12 § LAS).

För tiden innan arbetstagaren enligt 40 § LAS underrättat arbetsgivaren om att han avser att begära ogiltigförklaring av uppsägningen vid domstol skulle med en formell tolkning av regeln i 34 § andra stycket LAS en avstängning kunna ske utan att särskilda skäl åberopades från arbetsgivarens sida. Avstängningsförbudet skulle då alltså inte vara tillämpligt. I rättsfallet AD 1978 nr 92 ansåg emellertid Arbetsdomstolen att anställningsskyddslagens syfte skulle motverkas genom en sådan formell tolkning och uttalade att avstängningsförbudet, dvs. regeln om särskilda skäl för avstängning, måste anses tillämpligt även på avstängningar som ingår som ett första led i ett uppsägningsförfarande.

Däremot synes en avstängning få ske utan att särskilda skäl föreligger om arbetstagaren accepterar uppsägningen eller förklarar sig endast vilja föra skadeståndstalan (se Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan s. 452).

Avstängning i avskedandefallen behandlas i 35 § LAS. I fråga om avskedande gäller som huvudregel att anställningsförhållandet avbryts även om arbetstagaren för talan om att avskedandet skall förklaras ogiltigt. Enligt 35 § tredje stycket LAS får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet, om arbetstagaren vid domstol yrkat att beslutet om avskedande skall förklaras ogiltigt och domstolen beslutat att anställningen trots avskedandet skall bestå tills tvisten har slutligt avgjorts. Något utrymme finns inte i denna situation för en tillämpning av den vid uppsägning gällande bestämmelsen att avstängning får ske om särskilda skäl föreligger. I och med domstolens beslut att anställningen skall bestå har ju interimistiskt avgjorts att omständigheterna inte ens har varit sådana att saklig grund för uppsägning skulle ha förelegat.

Enligt 37 § LAS får vidare en arbetsgivare inte stänga av en arbetstagare från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet om domstol har ogiltigförklarat uppsägningen eller avskedandet.

Som framgår av 30 § LAS skall även ett avskedande föregås av under rättelse till arbetstagaren och varsel till hans lokala arbetstagarorganisation, om han är med i någon sådan. Med hänsyn till arbetstagarparternas rätt att begära överläggning kan det gå minst en vecka innan avskedandet får verkställas. Arbetsgivaren är dock i ett sådant fall oförhindrad att avstänga arbetstagaren från arbetet - t.ex. när det krävs av utrednings- eller säker-

hetsskäl - under den tid som erfordras för att överläggning skall ske (se Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan, s. 338 f).

I fortsättningen kommer med vårt förslag förutsättningarna för avskedande och uppsägning att vara desamma över hela arbetsmarknaden. Reglerna om avstängning bör också vara desamma. Vi anser inte att det utöver reglerna i LAS behövs några särskilda regler om avstängning enbart för den statliga delen av arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund föreslår vi alltså att reglerna i nuvarande 13 kap. 1, 3 och 4 §§ LOA inte förs över till den nya lagen i vad de gäller avstängning vid uppsägning eller avskedande. Därmed bör också övriga bestämmelser i LOA som gäller för avstängning vid uppsägning eller avskedande upphävas. Ändringar bör således göras i 14 kap. 7 § andra stycket, 14 kap. 10 §, 15 kap. 3 §, 16 kap. 3 § och 17 kap. 3 § LOA medan 14 kap. 8 § LOA bör upphävas helt.

Eftersom den särskilda bestämmelsen i 13 kap. 1 § LOA om avstängning inte förs över till den nya lagen bör den nuvarande bestämmelsen i 15 kap. 3 § LOA om åklagares möjlighet att påkalla beslut om avstängning inte heller föras över till den nya lagen.

Uppskov med beslut när brott utgör grunden för beslut om uppsägning eller avskedande

En paragraf som nära knyter an till reglerna om avstängning är 14 kap. 6 § LOA. I paragrafen sägs att om åtgärd har vidtagits för att anställa åtal mot en arbetstagarare, får ett ärende om uppsägning eller avskedande på grund av gärningen inte avgöras, förrän ansvarsfrågan har prövats slutligt. I LAS finns inte någon motsvarande bestämmelse. Enligt den lagen gäller i stället månadsregeln fullt ut, dvs. en uppsägning eller ett avskedande får inte grundas på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än en månad innan underrättelse lämnades enligt 30 § LAS (7 § tredje stycket och 18 § andra stycket LAS). Om det har inträffat ett förhållande som inte genast kan överblickas av arbetsgivaren börjar emellertid den angivna tiden av en månad inte att löpa förrän de närmare omständigheterna har blivit utredda, t.ex. när polisutredningen är klar (AD 1981 nr 160) eller när dom har fallit i brottmålet (AD 1981 nr 51). Bestämmelsernas närmare innebörd har lagts fast av Arbetsdomstolen genom en rad rättsfall, se redogörelserna i Lunning, Anställningsskydd, sjunde upplagan, s. 274 ff och s. 337 f.

Enligt 14 kap. 6 § LOA skall alltså arbetsgivaren vänta på lagakraftvunnen dom innan arbetsgivaren får tillgripa uppsägning eller avskedande. Kritik har framförts mot den tidsutdräkt som på detta sätt är inbyggd i systemet. Innan frågan är slutligen avgjord, kan det dröja länge, kanske ett par år. Brottmålet kanske behandlas i två eller till och med tre instanser och arbetsgivarens därefter fattade beslut i en eller två instanser, Statens ansvarsnämnd undantagen. Även med beaktande av möjligheten till avstängning, ter det sig från olika synpunkter olämpligt att den slutliga reaktionen på det inträffade kommer först sedan kanske avsevärd tid förflutit. För arbetsgivaren har systemet den nackdelen att något beslut inte

kan fattas ens i uppenbara fall. Även för den enskilde kan det i många fall vara bättre att snabbare få beslut och kunna inrätta sig därefter.

Mot den angivna bakgrunden anser vi att inte heller 14 kap. 6 § LOA bör föras över till den nya lagen.

Allmänt skadestånd för s.k. bedömningsfel, m.m.

Enligt 38 § LAS har en felaktigt avskedad arbetstagare rätt till bl.a. allmänt skadestånd för den kränkning som lagbrottet innebär. Enligt 16 kap. 7 § LOA utgår inte sådant skadestånd för annat än brott mot vissa handläggningsregler; s.k. bedömningsfel omfattas alltså inte av rätten till skadestånd (jfr t.ex. AD 1992 nr 39). I det nu gällande skadeståndssystemet kan däremot en statlig arbetsgivare åläggas att utge allmänt skadestånd för s.k. bedömningsfel vid ett felaktigt uppsägningsbeslut. Detta är inkonsekvent, eftersom en uppsägning regelmässigt är mindre ingripande för den anställde än ett avskedande. Genomförs vårt förslag i fråga om avskedandeinstitutet bör därför också följa rätt till skadestånd vid avskedande i enlighet med bestämmelserna i LAS. *Avskedandefallen* bör alltså utmönstras från nuvarande 16 kap. 7 § LOA.

Som en följd av våra förslag att upphäva 14 kap. 6 och 8 §§ LOA bör också *uppsägningsfallen* utmönstras från nuvarande 16 kap. 7 § LOA.

Som en följd av att avskedanden i fortsättningen skall handläggas enligt LAS bör också ändringar göras i följande paragrafer, som bygger på att avskedanden handläggs enligt LOA: 2 kap. 5 §, 14 kap. 5 §, 15 kap. 3 och 5 §§, 16 kap. 2 och 3 §§ samt 17 kap. 1 § LOA.

Rätten till skadestånd enligt 39 § LAS

Reglerna i 39 § LAS handlar om verkningarna av att en arbetsgivare inte rättar sig efter en domstols ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande. I ett sådant läge skall anställningsförhållandet anses upplöst. Det går inte att på nytt föra talan mot arbetsgivaren. Däremot kan arbetstagaren kräva ett särskilt på visst sätt beräknat skadestånd. Skadeståndet är avsett att kompensera arbetstagaren för både ekonomisk och ideell skada. Det kan inte jämkas och utgår ograverat även om arbetstagaren inte lidit någon ekonomisk skada. Det är alltså fråga om ett allmänt skadestånd (jfr prop. 1983/84:165 s. 29). Syftet är att skadeståndet genom sin storlek skall förmå arbetsgivaren att rätta sig efter domstolens dom.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att man diskuterade olika alternativ för att förmå arbetsgivaren att respektera domstolens dom. Föredraganden förklarade att han delade utredningens uppfattning att det inte var någon lämplig ordning med regler om rätt för arbetstagaren att med exekutivt tvång återuppta sina arbetsuppgifter. Han uttalade också följande (prop. 1973:129 s. 182).

"Det enda rationella synes mig vara att man för dessa, säkerligen ganska sällsynta fall åstadkommer en ordning som innebär ett starkt tryck av ekonomisk art på arbetsgivaren för att förmå honom att respektera domen. Böjer sig arbetsgivaren inte för detta tryck får man

enligt min mening utgå från att anställningsförhållandet är upplöst så att man kan få den ohållbara situationen ur världen."

LAS skadestandsregler är i princip tillämpliga även på det statligt reglerade området när det gäller uppsägning av arbetstagare som är anställda tills vidare. Skadeståndsskyldigheten infördes redan i samband med att LAS trädde i kraft. I proposition 1974:88, som innehöll förslag om anpassning av statstjänstemannalagen till LAS, uttalade föredraganden (s. 171 n) sålunda att reglerna om skadestånd "(38-40 §§)" borde kunna slå igenom redan den 1 juli 1974 och (s. 233) att bestämmelserna i "37-42 §§ rörande - - - kommer att gälla i tillämpliga delar."

Regeringens proposition 1978/79:84 om myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m.m. innehöll som bilaga rapporten (Ds B 1978:3) Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, mm. I rapporten (s. 20) fördes ett resonemang kring tillämpligheten av 39 § LAS. Med hänvisning till att en arbetstagare enligt 7 kap. 1 § LOA endast får skiljas från anställningen med stöd av föreskrift i LOA drogs slutsatsen att 39 § LAS inte är tillämplig på det statligt reglerade området. I proposition 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m.m. (s. 50) förs samma resonemang som i rapporten. Något rättsfall i frågan finns inte.

Under avsnitt 6.3.3.1 föreslår vi att 7 kap. 1 § LOA inte skall föras över till den nya lagen. En följd av det förslaget är att även 39 § LAS kommer att bli tillämplig på det statliga området vid uppsägningar och avskedanden. Det är osannolikt att bestämmelsen kommer att få betydelse annat än i speciella situationer. I sakens natur ligger att den inte kan ges tillämplighet vid avskedanden av fullmaktshavare, se närmare specialmotiveringen till fullmaktsanställningslagen.

Handläggningen av frågor om avskedande av polismän m.fl.

Direktiven

Någon omplaceringsskyldighet åvilar inte arbetsgivaren i samband med ett avskedande. I praxis har det förekommit att polismän har blivit avskedade med stöd av 11 kap. 1 § LOA i fall där en så ingripande åtgärd kanske inte skulle ha vidtagits om det hade gällt en statsanställd inom något annat yrke (jfr AD 1981 nr 168 och AD 1989 nr 69). Avskedandet torde med andra ord främst ha grundats på de särskilda krav som måste ställas på polismän. Liknande fall har förekommit i fråga om domare (jfr AD 1989 nr 52).

Mot denna bakgrund sägs det i våra direktiv (s. 11) att vi bör överväga om det finns skäl att göra ändringar i syfte att öka möjligheterna för t.ex. en felande polisman att under ändrade villkor behålla en anställning hos myndigheten. I det sammanhanget sägs att det kan vara värt att undersöka om det är lämpligt att komplettera sanktionssystemet med en möjlighet att ta ifrån polismän eller andra behörigheten att utöva polistjänst etc; det vill

säga att vidta en åtgärd som närmast liknar legitimationsindragning för vissa andra yrkesgrupper.

Omplacering i stället för avskedande?

Innan vi går in på frågan om det är möjligt att komplettera sanktionssystemet tar vi upp tanken på att i stället införa en omplaceringsskyldighet vid avskedande.

I det på sin tid omdiskuterade rättsfallet AD 1981 nr 168, som gällde avskedande av en polisman med tjugo års pricksfri tjänst, fastslog domstolen, efter granskning av lagförarbetena att den allmänna regeln i 11 kap. 1 § LOA inte ålägger arbetsgivaren någon skyldighet att i ärende om avskedande undersöka möjligheterna till omplacering av den berörde tjänstemannen. Vissa uttalanden i förarbetena till 1975 års ämbetsansvarsreform kunde enligt domstolens uppfattning inte tas till intäkt för att lagstiftaren skulle ha avsett att ålägga arbetsgivaren en formlig rättslig skyldighet att omplacera framför att avskeda. I domen gjorde domstolen också ett tillägg till de egentliga domskälen. Domstolen uttalade följande.

"Arbetsdomstolen vill emellertid tillägga följande. Dennis har ungefär 20 års väl vitsordad tjänst som polisman. Utredningen tyder på att i varje fall det senare av de två brott som föranlett avskedandet har visst samband med separationen från fästmon. Under sådana omständigheter synes det rimligt att staten såsom arbetsgivare tar på sig ett ansvar att söka skaffa Dennis annan anställning, som inte ställer samma stränga krav som polistjänsten. Det är föga tillfredsställande att den som p g a de höga krav som måste ställas på den offentliga tjänstens integritet, vilket särskilt gäller när det är fråga om en polisman, kommer i en situation där han går miste om sin tjänst utan att ha något rättsligt grundat anspråk på att staten undersöker omplaceringsmöjligheterna."

Den statliga verksamheten är vittomfattande och omfattar en mängd arbetsuppgifter av skiftande slag. Det finns därför stora variationer i kraven på olika anställda. Vi anser att man även fortsättningsvis kan och skall ställa olika krav på olika anställda. Kraven skall vara anknutna till arbetstagarens uppgifter och myndighetens verksamhet. På t.ex. en polisman skall det således kunna ställas höga krav på oförvitlighet. Kraven är emellertid höga inte enbart inom polisväsendet. Önskemålet om att i vissa fall kunna undvika ett avskedande är därmed inte begränsat till en viss eller vissa personalkategorier, även om det kommit till tydligare uttryck inom vissa områden, ex.vis. rättsområdet. Det är därför inte lämpligt med särlösningar för vissa personalkategorier. En generell rätt till omplacering i avskedandesituationer skulle å andra sidan innebära att skillnaden mellan avskedande och uppsägning nära nog suddades ut. Det är därför inte heller en framkomlig väg.

Förhållandena på det statliga området har för övrigt också ändrats väsentligt sedan Arbetsdomstolens dom år 1981. Man kan inte längre se staten som en enda arbetsgivare, även om talesättet brukas. Det som i och för sig gällt även tidigare kommer numera till tydligare uttryck på olika

sätt, nämligen att arbetstagarna är anställda hos och knutna till respektive myndighet. Omplaceringar vid avskedanden skulle i praktiken i de flesta fallen förutsätta omplacering till en annan myndighet. För att ett sådant system skall kunna fungera praktiskt krävs det enligt vår mening en central myndighet som ansvarar för samordningen av omplaceringsverksamheten. En sådan myndighet fanns tidigare, nämligen Statens arbetsmarknadsnämnd, SAMN. Erfarenheterna från SAMN:s verksamhet visar emellertid att det är svårt att få till stånd omplaceringar över myndighetsgränserna även när det finns rättsliga förutsättningar för sådana åtgärder. Nämnden avvecklades år 1989. Ungefär samtidigt upphävdes omplaceringsförordningen.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte bör eller kan införas någon formlig skyldighet att omplacera arbetstagare som så grovt förbrutit sig att det finns förutsättningar för avskedande (jfr AD 1992 nr 42).

Vi har föreslagit att reglerna i LAS om avskedanden i fortsättningen skall gälla även på det statliga området. Inte heller enligt reglerna i LAS finns det en skyldighet för arbetsgivaren att försöka omplacera arbetstagare som så grovt har felat att det föreligger förutsättningar för avskedande. Arbetsgivaren är emellertid inte heller enligt reglerna i LAS, lika lite som enligt reglerna i nuvarande LOA, över huvud skyldig att avskeda en felande arbetstagare. Om en sådant beslut skall fattas eller inte avgör arbetsgivaren ensam. Om denne således i stället för att avskeda anser sig kunna omplacera en arbetstagare finns det inte några rättsliga hinder mot en sådan åtgärd.

Möjligheten att ta ifrån polismän eller andra behörigheten att utöva polistjänst etc.

I direktiven pekar man som nämnts på möjligheten att komplettera sanktionssystemet med en möjlighet att ta ifrån polismän behörigheten att utöva polistjänst. En felande polisman skulle därmed under ändrade villkor kunna behålla en anställning hos myndigheten.

Närmare bestämmelser om vilka som skall anses vara polismän meddelas i 1 kap. 2 § polisförordningen (1987:730). Föreskrifterna anger innebörden av begreppet polisman inte bara enligt polislagen utan också när det gäller andra författningar där begreppet förekommer, t.ex. rättegångsbalken.

I paragrafens andra stycke meddelas en från principiell synpunkt betydelsefull föreskrift. Där sägs nämligen att bestämmelserna om polismän inte skall tillämpas på en tjänsteman som inte uppehåller en tjänst som polisman.

Det huvudsakliga skälet till att föreskriften infördes var önskemålet att kunna omplacera polismän, som av ett eller annat skäl anses olämpliga för polisyrket, till befattningar inom polisväsendet med vilka polisiära befogenheter inte är förenade (Berggren N-O, Munck J, Polislagen, Stockholm 1989, s. 150 f). När en polisman inte uppehåller sin tjänst är han vidare i princip skyldig att lämna från sig sin polislegitimation.

Rättsläget är således sådant att det i och för sig får anses tillgodose det behov som angivits i direktiven när det gäller polismän. En felande polisman kan alltså, om det är möjligt med hänsyn till verksamheten, få behålla sin anställning hos polismyndigheten under ändrade villkor, dvs. utan de polisiära befogenheterna.

Inom ramen för den arbetsskyldighet som gäller i ett anställningsförhållande har en arbetsgivare rätt att beordra arbetstagaren att utföra arbete. Arbetsgivaren kan också - fortfarande inom ramen för arbetsskyldigheten - varaktigt omplacera arbetstagaren så att denne sätts att utföra andra arbetsuppgifter. Denna arbetsgivarens rätt kan härledas ur anställningsavtalet och arbetsgivarens därur sprungna arbetsledningsrätt. Huvudregeln är att sådana arbetsledningsbeslut inte kan prövas rättsligt.

Ett undantag från huvudregeln har emellertid gjorts när det gäller en varaktig omplacering som dels är så ingripande för arbetstagaren att den för honom kan jämföras med en uppsägning, dels beror på skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen (AD 1978 nr 89; den s. k. bastubadarprincipen). För sådana omplaceringar gäller att de i händelse av tvist kan prövas rättsligt och att arbetsgivaren har att visa godtagbara skäl för sin åtgärd.

Vid Rikspolisstyrelsen finns en personalansvarsnämnd (PAN). Nämndens behörighet att fatta beslut, liksom andra personalansvarsnämnders behörighet att fatta beslut i vissa frågor, regleras i 19 § VF. Enligt 26 § instruktionen (1989:773) för Rikspolisstyrelsen beslutar PAN i dessa frågor förutom beträffande anställda hos RPS även vad avser anställda i den lokala polisorganisationen. Enligt 19 § VF skall bl.a. frågan om skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden prövas av personalansvarsnämnden. Frågan om omplacering nämns inte i förordningen. I vart fall en personalansvarsnämnd av den typ som polisväsendets ansvarsnämnd representerar, dvs. en nämnd som har ett ansvarsområde som omfattar arbetstagare hos andra anställningsmyndigheter, kan därför inte anses äga rätt att besluta om omplacering av arbetstagare i ett ärende som är föremål för nämndens prövning.

En sådan ordning kan förefalla egendomlig eftersom nämnden har behörighet att säga upp och avskeda arbetstagare men saknar möjligheter att för anställningsmyndigheten fatta nyanserade och bindande beslut i vissa av de ärenden som är föremål för nämndens prövning. Man kan nämligen mycket väl tänka sig fall där en omplacering framstår som det enda riktiga i den föreliggande situationen. Enligt 7 § andra stycket LAS är det vidare så, att saklig grund för uppsägning inte föreligger om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Dock är ordningen naturlig eftersom ansvarsnämnden inte är anställningsmyndighet. Det är endast anställningsmyndigheten som kan bedöma vilka faktiska möjligheter det finns till andra arbetsuppgifter eller annan anställning inom myndigheten. Det är också anställningsmyndigheten som ansvarar för arbetsledningen inom myndigheten. Arbetsgivarens rätt att omplacera arbetstagare inom ramen för anställningsavtalet är som tidigare sagts sprungen ur arbetsledningsrätten. Att ge ansvarsnämnderna behörighet att fatta beslut även om omplacering är således inte en lämplig

eller ens framkomlig väg att lösa problemet. Det bör i stället lösas inom ramen för det nuvarande systemet.

Vid beredningen av ärenden om avskedande måste därför nämnden ha nära kontakt med den lokala polismyndigheten. Anser nämnden att den lämpligaste lösningen i ett enskilt fall är en omplacering inom polismyndigheten till andra arbetsuppgifter bör ansvarsnämnden se till att möjligheten utreds av den lokala polismyndigheten på samma sätt som vi utgår från att man gör i uppsägningsfall. Skulle det visa sig att det finns möjligheter att omplacera tjänstemannen till arbetsuppgifter som inte är förenade med polisiära arbetsuppgifter kan den lokala polismyndigheten fatta beslut om en sådan omplacering. Ansvarsnämnden kan därefter ta hänsyn till detta i ett eventuellt yttrande till domstol eller skriva av sitt ärende från vidare handläggning om förutsättningar föreligger för det. Som vi ser på saken krävs det alltså inte några författningsändringar för att nå det syfte som anges i våra direktiv.

I direktiven nämns också domare. Som framgår av rättsfallet AD 1989 nr 52 får domartjänsten anses odelbar. Bedömningen av arbetstagarens olämplighet skall alltså göras mot bakgrunden av allt som åligger honom i domartjänsten (jfr AD 1988 nr 180 och 1992 nr 51). Därmed saknas möjligheter att omplacera ordinarie domare till andra arbetsuppgifter inom anställningens ram. Vi anser att det inte finns skäl för ett annat synsätt och att några ändringar såvitt nu är i fråga inte bör göras beträffande domare.

Suspensionsinstitutet bör inte återinföras

Ett återinförande av suspensionsinstitutet har ibland förts fram som en tänkbar möjlighet för att komma till rätta med det problem som vi nu behandlar. Suspension skulle kunna tillgodose vissa av de syften som ligger bakom tankarna på en omplaceringsskyldighet vid avskedande. Åtgärden skulle alltså kunna uppfattas som tillräcklig från allmän synpunkt samtidigt som den skulle tillgodose den enskildes önskan om att få behålla sin anställning.

Före ämbetsansvarsreformen år 1976 utgjorde suspension - liksom även avsättning - såväl ett särskilt ämbetsstraff enligt brottsbalken som en disciplinpåföljd enligt statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen. Det grundläggande motivet till avskaffandet av dessa påföljder var att samtliga frågor rörande en anställnings upphävande ansågs böra regleras i privaträttslig ordning efter samma mönster som gällde på den privata arbetsmarknaden. I fråga om påföljden suspension anfördes också att denna sanktion kunde vålla besvär för såväl den försumliges arbetskamrater som hans arbetsgivare. Suspensionen kritiserades även emedan den utan hänsyn till den försumliges ekonomiska situation i övrigt helt berövade honom hans utkomst av anställningen (SOU 1972:1 s. 146). De skäl som låg till grund för avskaffandet av påföljden suspension är enligt vår mening alltjämt giltiga.

Enligt uppgift förekommer en kollektivavtalsreglerad möjlighet till suspension endast på något eller några avtalsområden. Om man skulle återinföra suspensionsinstitutet på det statliga området skulle det alltså

också strida mot våra allmänna strävanden att så långt det är möjligt undvika särskilda regler för det statliga området. Vi anser sammanfattningsvis att suspensionsinstitutet inte erbjuder en godtagbar lösning på det angivna problemet.

Övrigt

Utredningen har noterat att arbetsmarknadsutskottet i ett betänkande (1991/92 AU3) om den statliga personalpolitiken berört vårt arbete i samband med behandlingen av vissa motioner. Bland annat har i betänkandet behandlats frågan om domarnas rättsställning i samband med prövningen av frågan om skiljande från tjänsten.

I betänkandet anförs att utskottet utgår från att den i motionen behandlade frågan blir föremål för överväganden av LOA-utredningen. Mot denna bakgrund anför utskottet vidare att motionen inte borde föranleda någon riksdagens åtgärd.

Enligt vad vi har inhämtat kommer frågan att övervägas inom justitiedepartementet. Den föranleder därför inte någon åtgärd från vår sida.

6.5 Särskilda regler är motiverade i vissa fall

6.5.1 Arbetskonflikter

Vårt förslag: De nuvarande reglerna i 3 kap. LOA förs i sak oförändrade över till nya LOA.

Gällande rätt m.m.

Rätten till fackliga stridsåtgärder är grundlagsskyddad. I 2 kap. 17 § RF föreskrivs att en arbetstagarorganisation respektive en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat inte följer av lag eller avtal.

Den centrala allmänna lagstiftningen i sammanhanget är MBL, som föreskriver fredsplikt (41-45 §§) under pågående kollektivavtalsperiod men i övrigt ger parterna stort utrymme att använda sig av fackliga stridsåtgärder.

Den frihet en facklig organisation har att agera genom fackliga stridsåtgärder har inte ansetts kunna få gälla helt obegränsad för de offentliganställdas fackliga organisationer. Vissa inskränkningar i konflikträtten m.m. har därför meddelats genom bestämmelserna i 3 kap LOA.

Till skillnad från de allmänna fredspliktsreglerna i MBL, tillämpas LOA:s bestämmelser oavsett om det finns ett kollektivavtal eller inte.

De statsanställdas konflikträtt begränsas - förutom av lag - även av två kollektivavtal av stor betydelse för förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten.

Det ena är huvudavtalet mellan SAV och huvudorganisationerna (HA). Avtalet innebär bl.a. att en stridsåtgärd på arbetstagersidan inte får beslutas på lägre nivå än hos huvudorganisationen. Där finns också regler som syftar till att parterna skall undvika att vidta samhällsfarliga konflikter.

I HA finns vidare bestämmelser om att vissa arbetstagare skall vara undantagna från stridsåtgärder, den s.k. undantagskretsen, som närmare anges i en bilaga till HA (bl.a. chefstjänstemän i regeringskansliet, högre domare, chefer för centrala ämbetsverk).

HA innehåller också bestämmelser om arbetstagarnas rätt till s.k. neutralitet vid arbetskonflikter och skyldighet att utföra s.k. skyddsarbete. För arbetstagare som inte omfattas av HA gäller istället motsvarande bestämmelser i 39 § AF.

Det andra avtalet är det s.k. särskilda huvudavtalet (SHA), som gäller för hela offentliga sektorn.

Avtalet innebär att parterna ska undvika att vidta stridsåtgärder när det gäller frågor som man inte anses kunna avtala om utan att kränka den politiska demokratin. Hit hör frågor om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

Att de nu nämnda båda avtalen skall finnas och gälla för hela det statliga området har förutsatts av riksdag och regering i förarbetena till LOA.

SAV har utfärdat ett allmänt konfliktcirkulär (SAV Cirk. 1987 A 33) i vilket myndigheterna ges en allmän information om konfliktfrågor och om hur de bör gå tillväga vid en arbetskonflikt.

I det följande behandlas konflikt- och skadeståndsreglerna i nuvarande LOA närmare.

Enligt 3 kap. 1 § första stycket LOA är de tillåtna stridsåtgärderna lockout, strejk, nyanställningsblockad och övertidsvägran när det gäller arbete som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning. Syftet med begränsningen är att stridsåtgärder i samband med myndighetsutövning måste ske i ordnade former. Enligt förarbetena till LOA är det främmande för den offentliga verksamheten att myndighetsutövning skall kunna påverkas av fackliga stridsåtgärder, så att denna av allmänheten uppfattas som godtycklig (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 194 f). Stridsåtgärder av typ partiell arbetsvägran, maskning etc. är därför inte tillåtna i sådant arbete.

Inom den offentliga verksamheten i övrigt är däremot valet av stridsåtgärder inte begränsat av andra regler än de som gäller för den privata arbetsmarknaden.

I fråga om begreppet myndighetsutövning hänvisas i förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 194) till den betydelse begreppet har i förvaltningslagen. Arbetsdomstolen har definierat begreppet myndighetsutövning på samma sätt som tjänsteansvarskommittén, Ds Ju 1983:7.

Jfr AD 1983 nr 129. Se även vår redogörelse för detta begrepp i avsnitt 6.2.

Beträffande sympatiåtgärder av offentliganställda som är sysselsatta inom området för myndighetsutövning gäller, att valet av stridsåtgärder är begränsat i enlighet med vad som tidigare sagts och att åtgärder bara får vidtas till förmån för andra arbetstagare inom LOA:s tillämpningsområde. Åtgärderna måste dessutom gälla förhållandet mellan en arbetsgivare och arbetstagare. Sympatiaktioner till förmån för privatanställda eller utländska arbetsmarknadsparter är inte tillåtet. I arbete som inte har samband med myndighetsutövning gäller däremot samma regler som för den privata sektorn.

I *paragrafens andra stycke* finns ett förbud mot stridsåtgärder som syftar till att påverka de politiska förhållandena i Sverige, s.k. politiska strejker. Förbudet gäller även i arbete som inte har samband med myndighetsutövning. Såvitt gäller myndighetsutövning följer förbudsregeln av första stycket andra meningen i denna paragraf.

När det gäller våra inhemska politiska förhållanden bör dessa enligt förarbetena i första hand lösas på annat sätt än genom stridsåtgärder (prop. 1975/76 bil. 1 s. 275). Sådana stridsåtgärder är inte förenliga med de offentliganställdas ställning (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 241).

Beträffande stridsåtgärder som avser att påverka de politiska förhållandena utomlands, anses sådana åtgärder tillåtna i den mån åtgärderna inte berör arbete som har samband med myndighetsutövning.

Enligt 3 kap. 2 § LOA får en stridsåtgärd inte vidtas förrän tvist om åtgärdens tillåtlighet har avgjorts slutligt. Bestämmelsen syftar till att hindra att en otillåten stridsåtgärd vidtas till följd av en felaktig uppfattning om rättsläget.

Bestämmelsen ligger i linje med innehållet i 41 § första stycket MBL, där det föreskrivs att stridsåtgärd inte är tillåten i tvist huruvida visst förfarande strider mot gällande kollektivavtal eller mot MBL.

MBL reglerar dock inte det fall att en offentlig arbetsgivare gör gällande att en varslad stridsåtgärd strider mot LOAs begränsning av tillåtna stridsmedel. Av denna anledning har bestämmelsen i 2 § ansetts nödvändig, t.ex. beträffande maskningsåtgärder som är otillåtna enligt LOA vid myndighetsutövning men som är generellt tillåtna enligt MBL. (Se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 197).

3 kap. 3 § LOA innehåller ett förbud mot stridsåtgärd som inte är organisationsmässig, dvs. beslutad av en arbetstagarorganisation.

Bestämmelsen ligger i linje med 41 § MBL. 3 kap. 3 § LOA riktar sig dock till alla arbetstagare som omfattas av LOA, dvs. även till oorganiserade arbetstagare och till dem som är medlemmar i icke kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer, medan 41 § MBL enbart gäller för arbetstagare som är bundna av kollektivavtal.

Däremot tar bestämmelsen i 42 § andra stycket MBL även sikte på andra arbetstagare än kollektivavtalsbundna och synes i princip täcka innebörden av 3 kap. 3 § LOA.

Enligt förarbetena till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 407) tar dock 42 § andra stycket i första hand sikte på det fallet att oorganiserade deltar i olovlig stridsåtgärd som har vidtagits av kollektivavtalsbundna arbetskam-

rater. Det är tveksamt om bestämmelsen också täcker det fall att ett icke kollektivavtalsbundet förbund har vidtagit olovlig stridsåtgärd. Dessutom förutsätter regeln i 42 § andra stycket MBL primärt en olovlig stridsåtgärd, medan detta inte är nödvändigt enligt 3 kap. 3 § LOA.

Som motiv för 3 kap. 3 § LOA har i förarbetena anförts att grunderna för MBL:s skadeståndsregler bör göras tillämpliga i samtliga de fall där en arbetstagare på det offentliga området vidtar eller deltar i stridsåtgärd utan facklig sanktion (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 201).

I 3 kap. 4 § LOA regleras en arbetstagarorganisations skyldigheter i fråga om otillåtna stridsåtgärder. Bestämmelsen motsvarar i princip 42 § MBL. Skyldigheten att försöka avvärja olovlig stridsåtgärd gäller dock bara kollektivavtalsbundna organisationer enligt MBL. Denna begränsning finns inte i LOA.

I 3 kap. 5 § LOA föreskrivs en överläggningsskyldighet för parterna när stridsåtgärd har vidtagits i strid mot 3 §.

Bestämmelsen motsvarar närmast 43 § MBL. Den senare är dock begränsad till kollektivavtalsbundna organisationer. Denna begränsning finns inte i LOA.

I motiven sägs att anledningen till att överläggningsskyldigheten i LOA inte har knutits till kollektivavtalsbundenhet är det generella förbudet i 3 § för arbetstagare på den offentliga sektorn mot att delta i stridsåtgärd som inte är beslutad av arbetstagarorganisation. Det förbudet är skadestånds-sanktionerat på så sätt som framgår av 6 § (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 242).

Som arbetsgivare i lagens mening avses de rättssubjekt som uppräknas i 1 kap. 1 § LOA.

I 3 kap. 6 § LOA regleras i vilka fall skadestånd kan åläggas en offentlig arbetsgivare, arbetstagarorganisation eller arbetstagare som bryter mot någon av de föregående paragraferna i 3 kap. LOA.

Enligt 3 kap. 6 § första stycket LOA, som närmast har sin motsvarighet i 54-62 §§ MBL, kan en arbetsgivare åläggas skadestånd om han vidtar en stridsåtgärd som är otillåten enligt 1 eller 2 §.

Arbetsgivare eller arbetstagarorganisation kan vidare åläggas skadestånd om de inte fullgör sin överläggningsskyldighet enligt 5 §.

Arbetstagarorganisation kan dessutom åläggas skadestånd om den inte fullgör sin skyldighet att bl.a. försöka avvärja en olovlig stridsåtgärd enligt 4 §.

Skadestånd kan också åläggas arbetstagare som bryter mot 1, 2 eller 3 §, om inte annat följer av 6 § andra stycket.

Enligt 3 kap. 6 § andra stycket LOA gäller att, om en arbetstagarorganisation anordnat eller föranlett en stridsåtgärd som inte är tillåten enligt 1 eller 2 §, skall huvudregeln vara att arbetstagare, som deltar i stridsåtgärden, befrias från personligt ansvar.

Det är en av principerna i MBL att det skall vara organisationen som ensam bär det rättsliga ansvaret, när den har brutit mot fredsplikten. I 59 § första stycket MBL har dock frågan om skadeståndsbefrielse för enskild arbetstagare gjorts avhängig av att den olovliga stridsåtgärden har anordnats eller föranletts av kollektivavtalsbunden organisation eller denna

överordnad organisation. Härigenom har man velat förhindra att arbetstagare undgår personligt ansvar genom att bryta sig ur sin organisation och mer för skens skull bildar en förening som sedan beslutar om en stridsåtgärd, vilken härigenom formellt sett blir organisationsmässig.

Det har ansetts att dessa synpunkter också bör beaktas i fråga om stridsåtgärder på den offentliga sektorn som strider mot 3 kap. 1 eller 2 § LOA. Om synnerliga skäl föreligger, skall en offentlig arbetstagare därför enligt 3 kap. 6 § LOA kunna åläggas personligt skadeståndsansvar vid deltagande i en sådan olovlig stridsåtgärd, även om denna formellt är organisationsmässig. Att man valt en annan lagkonstruktion än i 59 § MBL, beror på att reglerna i LOA är avsedda att tillämpas även när kollektivavtal inte gäller.

I motiven betonas att det bara i sällsynta undantagsfall torde finnas anledning att ålägga en offentliganställd skadestånd med stöd av denna bestämmelse (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 202, 242 och 243).

Överväganden

Frågan om behovet av ändringar i sak av konfliktreglerna för offentliganställda är av en sådan speciell natur att det inte kan anses ankomma på vår utredning att se över denna fråga vid vår mer allmänna översyn av lagstiftningen och inom den begränsade tid som vi har haft till förfogande.

Vi föreslår därför att de nuvarande reglerna i 3 kap. LOA förs över i sak oförändrade till en ny LOA.

Bestämmelserna bör dock moderniseras språkligt och i övrigt revideras i lagtekniskt hänseende i samband med att de införs i nya LOA.

6.5.2 Anställningsmyndighet, behörighetsvillkor och befordringsgrunder

Vårt förslag: De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ LOA om behörighetsvillkor och befordringsgrunder bör föras över i princip oförändrade till nya LOA. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § om beslutande organ vid tjänstetillsättning har däremot ansetts sakna självständig betydelse och bör därför slopas.

Gällande rätt m.m.

I 11 kap. 9 § RF finns bestämmelser om beslutande organ, befordringsgrunder och krav på svenskt medborgarskap vid tillsättning av statliga anställningar.

Anställningsmyndighet

Enligt 11 kap. 9 § *första stycket* RF tillsätts tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Tjänstetillsättning i dessa fall har betraktats som myndighetsutövning (se prop. 1971:30 s. 332, 1973:90 s. 397). Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF gäller vidare att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till privat rättssubjekt endast med stöd av lag. Genom grundlagsregeln i 11 kap. 9 § RF och 4 kap. 1 § LOA är frågan om vilka organ som beslutar de nu aktuella tjänstetillsättningarna förbehållen lagstiftningen och kan alltså inte regleras avtalsvägen.

I 4 kap. 1 § första meningen LOA ges bara en hänvisning till 11 kap. 9 § RF. I paragrafens andra mening föreskrivs att även annan tjänst än som anges i grundlagsbestämmelsen, tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer, om annat inte föreskrivs i lag eller annan författning.

Befordringsgrunder

Enligt 11 kap. 9 § *andra stycket* RF skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Förtjänst och skicklighet är bara exempel; även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen.

De viktigaste exemplen i praxis på andra sakliga grunder är jämställdheten mellan könen på arbetsplatsen, omplaceringsskyldigheten och återanställningsrätten samt intresset att bereda arbetshandikappade sysselsättning. (Beträffande vad som avses med förtjänst och skicklighet hänvisas till förarbetena till bestämmelsen och Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 387).

Grundlagsregeln om sakliga grunder gäller endast beträffande statlig tjänst.

När det gäller anställningar hos de allmänna försäkringskassorna bör den allmänna regeln om saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § RF leda till samma resultat.

På arbetsmarknaden i övrigt saknas uttryckliga lagregler om skicklighet och förtjänst som uttryckliga sakliga grunder för anställning.

Grundlagsregeln om sakliga grunder kan inte sättas åt sidan avtalsvägen. Det har inte heller ansetts möjligt att genom avtal ge närmare bestämmelser om hur grundlagsregeln skall tillämpas (av närmast typen "verkställighetsföreskrifter"). Se bl.a. Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980 s. 387.

4 kap. 3 § LOA första stycket innehåller en upplysning om att frågan om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst regleras i RF eller annan författning.

Av andra stycket samma paragraf framgår att detsamma också skall gälla vid tillsättning av icke statlig tjänst som omfattas av LOA.

Enligt tredje stycket i paragrafen skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

I paragrafens fjärde stycke föreskrivs slutligen att regeringen meddelar närmare föreskrifter om vad som sägs i andra och tredje styckena. Detta har gjorts i 7 a och 7 b §§ AF. Där föreskrivs att utöver skickligheten och förtjänsten skall tillsättningsmyndigheten beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål.

Behörighetsvillkor

Enligt 11 kap. 9 § *tredje stycket* RF har det uppställts ett krav på svenskt medborgarskap för bl.a. domare, myndighetschefer, ledamöter av vissa myndigheter eller deras styrelser, tjänster inom regeringskansliet närmast under statsråd och tjänster som svenskt sändebud. Detta villkor gäller också för tjänster och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

I övrigt får enligt grundlagsbestämmelsen detta villkor för tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Huvudregeln är att utlänningar vanligtvis skall kunna få en statlig anställning. Vissa undantag har dock ansetts nödvändiga att göra med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och önskemålet att frågor om enskildas rättsställning beslutas av svenska medborgare.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1973:90) återopade justitieministern som skäl för att utlänningar i princip skulle vara jämställda med svenskar i fråga om statliga anställningar bl.a. önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet.

I 4 kap. 2 § LOA har krav på svenskt medborgarskap vidare uttryckligen ställts upp generellt för militära anställningar och anställning som åklagare eller polisman.

Enligt samma paragraf får regeringen i övrigt föreskriva - se förordningen (1975:608) om krav på svenskt medborgarskap för vissa statliga tjänster (avser skyddsklassade tjänster) - eller för särskilt fall besluta att svenskt medborgarskap skall gälla för vissa andra, i paragrafen särskilt uppräknade anställningar, nämligen tjänster i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen och andra statliga tjänster som bl.a. kan vara förenade med myndighetsutövning eller som rör rikets säkerhet.

Av förarbetena till grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 9 § tredje stycket RF och bestämmelsen i 4 kap. 2 § LOA (SOU 1972:15 s. 203 och prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 207) framgår att den offentligrättsliga regleringen av kravet på svenskt medborgarskap är avsedd att vara exklusiv. En avtalsreglering i frågan har alltså inte ansetts möjlig.

Beträffande andra särskilda behörighetsvillkor för statlig tjänst än svenskt medborgarskap eller som avser pensionsålder eller viss lägsta levnadsålder, gäller enligt 4 kap. 2 § sista stycket LOA vad som föreskrivs i lag eller annan författning.

Av denna bestämmelse följer att frågan om pensionsålder (jfr även med 7 kap. 3 § LOA) och lägsta levnadsålder är avtalsbar, medan andra särskilda villkor för statlig tjänst måste anges i författning, t.ex. när det

gäller speciella krav på kunskaper, utbildning, examina o.d. för vissa tjänster.

Föreskrifter om detta återges i olika specialförfattningar, t.ex. 4 kap. 1 § RB om kunskaper för domare och om krav på att visst hälsotillstånd kan visas genom läkarintyg enligt 6 och 7 §§ AF.

Ett kompetenskrav som anges i författning är bindande, om inte något annat angivits. Regeringen får emellertid enligt 11 kap. 12 § RF ge dispens från behörighetsvillkor som den själv bestämt i förordning eller genom särskilt beslut, om inte något annat följer av lag eller beslut om utgiftsanslag. Riksdagen kan också i lag bemyndiga regeringen att medge dispens från ett uppställt behörighetsvillkor.

Vissa slags villkor har uttryckligen förbjudits genom författning, t.ex. i lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering.

Beträffande kravet på svenskt medborgarskap och andra behörighetsvillkor för vissa statliga tjänster i ljuset av den inom EG gällande principen om arbetskraftens fria rörlighet hänvisas till avsnitt 3.3 EG-aspekter.

Överväganden

De nuvarande bestämmelserna i 4 kap. 1-3 §§ LOA knyter direkt an till grundlagsregeln i 11 kap. 9 § RF och bör bedömas mot denna bakgrund.

Anställningsmyndighet

4 kap. 1 § LOA om beslutande organ vid tjänstetillsättning kan ses som en utvidgning av grundlagsbestämmelsen i 11 kap. 9 § första stycket RF. Förutom tillsättningar av statliga anställningar, såsom grundlagsbestämmelsen avser, tar andra meningen i bestämmelsen i LOA nämligen också sikte på tillsättningar av andra anställningar än statliga (främst hos de allmänna försäkringskassorna).

Mot bakgrund av det av oss föreslagna tillämpningsområdet för en ny LOA (se avsnitt 6.2), kommer bestämmelsen i andra meningen fortsättningsvis bara att kunna ta sikte på försäkringskasseanställda. Frågan om vilken myndighet som tillsätter och entledigar försäkringskasseanställda regleras dock särskilt i 18 kap. 13 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, AFL. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra meningen LOA får sålunda ingen självständig betydelse i sak och bör därför upphävas. Första meningen i paragrafen innehåller i sin tur bara en ren upplysning och saknar således självständig betydelse.

Behörighetsvillkor

4 kap. 2 § LOA om behörighetsvillkor är ett komplement till 11 kap. 9 § tredje stycket RF i den del bestämmelsen avser svenskt medborgarskap som villkor för vissa anställningar.

Första stycket i bestämmelsen i LOA måste anses nödvändig i sak utifrån förevarande grundlagsbestämmelse.

Andra stycket i bestämmelsen i LOA, som avser andra behörighetsvillkor än svenskt medborgarskap, saknar däremot en direkt koppling till grundlagsbestämmelsens krav på lagstöd. Motivet för bestämmelsen i detta stycke synes inte främst ha varit att ge en allmän upplysning om att bestämmelser om andra behörighetsvillkor för statlig tjänst än som avser pensionsålder eller viss lägsta levnadsålder finns i lag eller annan författning, utan snarare att markera att dessa behörighetsvillkor inte var avtalsbara (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 207). Enligt vår mening räcker det med den allmänt vedertagna principen om att i samma mån som tvingande regler har givits i ett ämne, är en avtalsreglering utesluten. Därför har vi ansett att andra stycket är obehövligt.

Befordringsgrunder

4 kap. 3 § LOA om befordringsgrunder är ett komplement till 11 kap. 9 § andra stycket RF.

4 kap. 3 § LOA samt tillämpningsföreskrifterna i 7 a och 7 b §§ AF har, i samband med 1985/86 års meritvärderingsreform, setts över i enlighet med riktlinjerna för förnyelsen av den offentliga sektorn. Vi har inte funnit skäl att föreslå någon förändring i denna del.

Första stycket i 4 kap. 3 § LOA innehåller emellertid bara en ren upplysning om att frågan om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst regleras i RF eller annan författning. Det saknar således självständig betydelse.

Andra stycket i samma paragraf, om att befordringsgrunderna skall gälla även vid tillsättning av icke statliga tjänster som omfattas av LOA, innebär en saklig utvidgning av grundlagsbestämmelsen.

Med hänsyn till det av oss föreslagna tillämpningsområdet för en ny LOA, kommer denna utvidgning av grundlagsbestämmelsen att avse enbart anställda hos de allmänna försäkringskassorna i den nya lagen. Bestämmelsen bör därför i denna del utformas på ett annorlunda sätt.

Att också fortsättningsvis reglera denna fråga särskilt för ett ytterst begränsat antal andra statligt reglerade anställningar, t.ex. hos de arbetsgivare som utöver de allmänna försäkringskassorna omfattas av ställföreträdarlagen, har inte ansetts rimligt eller nödvändigt. (Se även avsnitt 6.2 om tillämpningsområdet för den föreslagna nya LOA).

Paragrafens tredje stycke om att skickligheten normalt skall sättas främst är en nödvändig precisering av grundlagen i fråga om hur de olika befordringsgrunderna förhåller sig till varandra, vilket inte framgår av grundlagsbestämmelsen. Tredje stycket är alltså klart motiverat utifrån grundlagens bestämmelser och bör därför vara kvar.

Fjärde stycket i samma paragraf i LOA om att regeringen meddelar närmare bestämmelser är en upplysning som saknar självständig betydelse. Den har därför inte förts över till den nya lagen (se även avsnitt 9.1.1).

6.5.3 Bisysslor, förmåner som förenats med tjänsten och skyldighet att anmäla fondpappersinnehav

Vårt förslag: Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA om förtroendeskadliga bisysslor bör föras över i sak oförändrad till nya LOA. Bestämmelsen i 2 § om tillstånd att ta emot vissa förmåner som förenats med tjänsten och upplysningen i 3 § om skyldighet att enligt insiderlagen anmäla fondpappersinnehav har däremot ansetts obehövliga och bör därför slopas.

Gällande rätt m.m.

I 6 kap. LOA finns bestämmelser om arbetstagares rätt att ha bisyssla vid sidan av tjänsten (1 §) och om tillstånd att uppbära vissa förmåner som förenats med tjänsten (2 §) samt om skyldighet att anmäla fondpappersinnehav (3 §).

Bisysslor

6 kap. 1 § LOA innehåller förbud mot att inneha s.k. förtroendeskadliga bisysslor.

I paragrafen anges vidare att närmare bestämmelser i ämnet meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen. Sådana bestämmelser har beträffande domare m.fl. meddelats i t.ex. 19 kap. 8 § föräldrabalken, 4 kap. 6 §, 12 kap. 3 och 21 §§ och 21 kap. 3 § RB samt i konkurslagen.

Enligt 37 § AF har föreskrivits en skyldighet för myndigheterna att allmänt upplysa om vilka bisysslor som är förtroendeskadliga och på begäran av en anställd ge denne skriftligt besked om en viss bisyssla är förtroendeskadlig eller inte.

Enligt 38 § AF bör, om en myndighet vill anlita en arbetstagare vid en annan myndighet för mera långvarig bisyssla, samråd ske mellan myndigheterna innan uppdraget lämnas.

På domstolssidan fungerar Domstolsverket som en allmän rådgivare gentemot domstolarna i bisysslefrågor (se DVFS 1983:9 B43).

På den statliga sektorn i övrigt ges en allmän information om bisysslefrågor av SAV (se SAV Cirk. 1990 A7).

Enligt LOA är en bisyssla *förtroendeskadlig* om den kan rubba allmänhetens förtroende till den anställdes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller kan skada myndighetens anseende (se förarbetena till den tidigare gällande 13 § statstjänstemannalagen, prop. 1970:72 s. 73-80).

Den anställda anses skyldig att själv göra klart för sig om en bisyssla är förtroendeskadlig och därmed förbjuden. Det är han eller hon som gör den slutliga bedömningen och har det juridiska ansvaret.

Den anställda har inte någon generell skyldighet att anmäla bisyssla eller begära tillstånd, men så snart man känner tveksamhet är det naturligt att man rådfrågar arbetsgivaren.

Att ha en förtroendeskadlig bisyssla kan bedömas som tjänsteförseelse och leda till disciplinpåföljd i form av varning eller löneavdrag. I allvarliga fall kan uppsägning eller avskedande komma i fråga.

Två andra typer av bisysslor är också förbjudna, nämligen

- * arbetshindrande bisysslor - sådana som enligt arbetsgivarens bedömning inverkar hindrande på tjänsteutövningen, och

- * konkurrensbisysslor - sådana som innebär att tjänstemannen ekonomiskt konkurrerar med myndigheten.

Dessa två former av bisysslor regleras emellertid inte i offentligrättslig ordning utan täcks genom kollektivavtal (se SAV Cirk. sektor C 1991 civ 6, 7 §).

I chefslöneavtalet från 1985 (se SAV Cirk. 1985 A 14) finns i 5 § särskilda regler om bisysslor för de tjänstemän som omfattas av avtalet.

Tillstånd att ta emot vissa förmåner som förenats med tjänsten

I 6 kap. 2 § LOA föreskrivs att arbetstagare måste ha särskilt tillstånd av regeringen för att få uppbära sådana gåvo- eller donationsmedel eller liknande förmåner som är förenade med tjänsten.

Vissa anställningar är förenade med rätt för innehavaren att uppbära avkastningsmedel eller andra förmåner från gåvor och donationer av enskilda. I allmänhet har dessa ett obetydligt värde, men ibland kan detta vara betydande och medföra att anställningen blir attraktivare för en sökande än andra med motsvarande arbetsuppgifter.

Det har ansetts att staten bör kunna kontrollera förekomsten av privata anslag till anställningar och att innehavaren bara ska få uppbära förmånerna efter särskilt tillstånd. Tillståndskravet gäller dock inte förmåner som tillfaller viss bestämd person, utan bara förmåner som utgår oberoende av vem som innehar anställningen.

Frågan om en anställd får ta emot andra förmåner än sådana som är förenade med anställningen regleras således inte i denna paragraf, utan i brottsbalkens bestämmelser om ansvar för tagande av muta (20 kap. 2 § BrB).

Enligt förarbetena till paragrafens föregångare, 14 § StjL, gäller regeln endast förmåner som har klart benefik karaktär.

Samma gäller beträffande medel som donerats av stiftelser eller privatpersoner till innehavare av professur eller annan anställning för forskningsändamål.

Skyldighet att anmäla fondpappersinnehav

I 6 kap. 3 § LOA finns en upplysning om att det i 11 § insiderlagen (1990:1342) finns bestämmelser om åläggande för arbetstagare att anmäla innehav av fondpapper.

Bestämmelsen är förhållandevis ny. Den trädde i kraft den 1 februari 1991 och tillkom mot bakgrund av den nya insiderlagen.

Överväganden*Bisysslor*

Riksdagens revisorer avlämnade i januari 1990 en rapport (Gällande offentligrättsliga regler om bisysslor, riksdagens revisorers rapport 3), vari man granskat de problem som kan uppstå i samband med att statsanställda innehar bisysslor.

Revisorerna hade frågat 26 myndigheter under regeringen om bisysslor. Över hälften av myndigheterna angav att det var ovanligt att de anställda har bisysslor. 25 procent av myndigheterna uppgav att det var vanligt med bisysslor. Några myndigheter hade ingen som helst uppfattning om de anställda har eller inte har bisysslor.

Revisorerna hade i sin granskning inte träffat på några allvarliga missförhållanden. Däremot visade granskningen att informationen till de anställda om gällande bisyssleregler och tillämpningen av reglerna hos flera myndigheter måste bli avsevärt bättre. Revisorerna föreslog därför i rapporten att SAV:s roll som rådgivare gentemot myndigheterna i bisysslefrågor skall utvecklas ytterligare.

Med hänsyn till de särskilda krav på objektivitet och integritet som gäller för offentliganställda, är det enligt vår mening viktigt att privata intressen inte kolliderar med statliga på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheterna kan äventyras.

Risken för att en viss bisyssla är förtroendeskadlig varierar dock mellan olika myndigheters verksamheter. Det är t.ex. särskilt känsligt med bisysslor vid en myndighet med utpräglade maktutövande uppgifter (domstolar, polis etc.), medan bisysslor hos andra statliga verksamheter allmänt sett kan vara mindre ömtåliga från förtroendesynpunkt.

Regeringen har dock flera gånger under senare år gett negativa bisysslebesked till bl.a. affärsverkschefer, som velat lägga ett kanske mer näringslivsbetonat synsätt på sina kontakter i samband med tjänsten.

Även fortsättningsvis kan det vara behövligt att göra en avvägning av de statsanställdas önskemål om att få inneha bisysslor med hänsyn till risken att allmänhetens förtroende för myndigheterna kan skadas.

På grund av det allmänintresse som gör sig gällande i fråga om förtroendeskadliga bisysslor, måste därför denna fråga också fortsättningsvis regleras i offentligrättslig ordning på det sätt som nu sker genom 6 kap. 1 § LOA. Regeringen bör således få behålla de särskilda styrmedel som den för närvarande har tillgång till i denna fråga.

Tillstånd att ta emot vissa förmåner som förenats med tjänsten

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § LOA om tillstånd att ta emot vissa förmåner som förenats med tjänsten har, såvitt framkommit, numera ingen praktisk betydelse.

Det finns nämligen också en förordning (1964:484, omtryckt 1969:345, ändrad senast 1991:1171) om mottagande för statens räkning av gåvo- och donationsmedel. I denna förordning föreskrivs - liksom i 6 kap. 2 § LOA - att en prövning skall göras av rätten att ta emot sådana förmåner. Enligt förordningen skall prövningen ombesörjas av den myndighet som är redovisningsskyldig för medlen om dessa tas emot. I vissa fall skall dock ärendet överlämnas till regeringen för prövning. Enligt vad vi erfarit tillämpas denna förordning på de ärenden som 6 kap. 2 § LOA tar sikte på. Även om en gåva eller donation är avsedd för en speciell tjänst är det ändå myndigheten där tjänsten finns och ytterst staten som tar emot gåvan och drar fördel av denna. I praktiken synes det därför inte bli någon skillnad i bedömningen om gåvan eller donationen görs direkt till myndigheten eller via en speciell tjänst hos myndigheten.

Mot bakgrund härav föreslår vi att bestämmelsen i 6 kap. 2 § LOA upphävs. Som redan framkommit innebär vårt förslag till att slopa denna bestämmelse inte att det skall bli tillåtet att fritt ta emot förmåner som är förenade med en tjänst, utan bara att en sådan fråga i stället skall bedömas enligt förordningen om mottagande för statens räkning av gåvo- och donationsmedel.

Skyldighet att anmäla fondpappersinnehav

6 kap. 3 § LOA innehåller bara en upplysning om vissa bestämmelser i en annan författning och saknar således självständig betydelse i sak. I överensstämmelse med vad vi anfört i avsnitt 9.1.1 om vår allmänna syn på den lagtekniska utformningen av en ny LOA föreslår vi att denna paragraf inte förs över till den nya lagen.

6.5.4 Anställningsformen fullmakt

Vårt förslag: Anställningsformen fullmakt behålls, men den bör i framtiden användas uteslutande för ordinarie domare, högre åklagare och justitiekanslern. De särskilda reglerna om fullmaktsanställning sammanförs till en särskild lag om fullmaktsanställning.

Bakgrund

Som har framgått av avsnitt 2.2 kunde förr de statliga tjänstemännen i aktiv tjänst grovt indelas i två grupper - ordinarie och icke ordinarie. Den ordinarie anställningen kunde historiskt sett betecknas som den egentliga

anställningsformen. Ordinarie tjänstemän fick till skillnad från icke ordinarie ett särskilt bevis för sin anställning, fullmakten. De ordinarie - dvs. de som hade fullmakt - var också till skillnad från övriga anställda oavsättliga enligt § 36 i 1809 års regeringsform.

Ordningen att anställa ordinarie tjänstemän med fullmakt har efter hand brutits. Inom försvaret har emellertid huvudregeln tills nyligen varit att yrkesofficerare anställs med fullmakt. Anställningsformen fullmakt används dessutom för en del högre tjänster i vilka ingår arbetsuppgifter av rättsvårdande karaktär eller annars med rättslig eller liknande anknytning (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 210).

Inom det statligt lönerulerade området finns numera, förutom fullmaktsanställningen, anställningsformen förordnande tills vidare eller för begränsad tid. Förordnande tills vidare är den normala anställningsformen. Anställningsformen fullmakt medför ett anställningsskydd som går längre än vad som följer av LAS.

Arbetsstagarens arbetsskyldighet påverkas inte av anställningsformen (jfr avsnitt 6.3.1). Inte heller i övrigt har fullmaktsanställningen några rättsverkningar utöver de som beskrivs i detta avsnitt.

Enligt en kartläggning som Civildepartementet gjorde under år 1991 användes då anställningsformen fullmakt vid nyanställning för följande kategorier:

- ordinarie domare (ca 940),
- riksåklagaren, biträdande riksåklagaren, samtliga överåklagare (16) samt vissa chefsåklagare (ca 20),
- justitiekanslern,
- professorer som tillsätts av regeringen (ca 1550),
- yrkesofficerare (ca 10 000).

Regeringen har den 4 juni 1992 i förordning 1992:538 beslutat att yrkesofficerare inte i fortsättningen skall anställas med fullmakt.

Inom de flesta verksamhetsområden finns dessutom arbetstagare som i enlighet med tidigare regler är anställda med fullmakt. I det stora flertalet fall är dessa arbetstagare tjänstlediga från fullmaktsanställningen för att inneha en annan statlig anställning.

I den nya kyrkolagen (1992:300), som i huvudsak träder i kraft den 1 januari 1993, finns särskilda regler om fullmaktsanställning inom Svenska kyrkan. Enligt dessa regler skall alla biskopar anställas med fullmakt. Vidare gäller särskilda regler om vilka rättsverkningar en fullmaktsanställning medför på kyrkans område. Dessa regler är uttömmande. De motiveras av de särskilda förhållanden som råder inom Svenska kyrkan. Vår beskrivning av rättsläget och våra överväganden om fullmaktsanställningar avser inte sådana fullmaktsanställningar som omfattas av kyrkolagen.

Gällande rätt

Bestämmelser om anställningsformen fullmakt finns främst i LOA, AF, övergångsbestämmelserna till AF samt inrättandeförordningen. Några bestämmelser skall beröras här.

Ordinarie domare skall enligt 4 kap. 6 § LOA anställas med fullmakt. Regeringen bestämmer vilka tjänster som i övrigt skall tillsättas med fullmakt.

Fullmaktstjänster inrättas av regeringen (2 § inrättandeförordningen). Professorstjänster som tillsätts med fullmakt inrättas dock av riksdagen. Frågan om att dra in en fullmaktstjänst prövas av den som inrättar tjänsten (4 § inrättandeförordningen).

När det gäller förening av en fullmaktsanställning med en annan statlig anställning, innehåller 7 kap. 13 § LOA ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter i ämnet. Så har skett genom 29 - 31a §§ AF.

Fullmaktsanställningens rättsverkningar

Skillnaden från anställningsskyddssynpunkt mellan en fullmaktsanställning och en tillsvidareanställning är främst att ett anställningsavtal som löper tills vidare kan sägas upp enligt 7 § LAS, medan en fullmaktsanställning inte är möjlig att säga upp. Däremot kan en fullmaktsanställd entledigas med stöd av reglerna i LOA.

En fullmaktsanställd kan, liksom andra arbetstagare, entledigas med stöd av 7 kap. 3 eller 4 § LOA (jfr avsnitten 6.3.3 och 6.3.5). Fullmaktsanställda kan till skillnad från andra arbetstagare entledigas enligt 7 kap. 5 § LOA (jfr avsnitt 6.3.5).

Genom förflyttning (7 kap. 8 § LOA) kan en fullmaktsanställd skiljas från sin fullmaktsanställning samtidigt som han erhåller en annan fullmaktsanställning. Förflyttning är främst ett sätt att lösa de problem som uppkommer när arbetsbrist uppstår, men en arbetstagare kan också förflyttas av personliga skäl, t.ex. samarbetsproblem på arbetsplatsen.

Om arbetstagaren innehar en annan statlig anställning, kan detta enligt 7 kap. 13 § LOA leda till att den första anställningen upphör, även om den första anställningen är en fullmaktsanställning. Vi föreslår i avsnitt 6.3.3 att de särskilda reglerna om skriftlighet i 7 kap. LOA inte förs över till den nya LOA eller till den nya fullmaktsanställningslagen.

Detta skulle för dem som är anställda med fullmakt medföra bl.a. att arbetsgivaren på samma sätt som på arbetsmarknaden i övrigt kan betrakta anställningsförhållandet som upplöst utan att uppsägning behöver ske, om arbetstagaren frånträder anställningen, t.ex. genom att utan giltig anledning utebli från arbetet (jfr avsnitt 6.3.3).

Allvarlig olovlig utevaro i övriga fall torde kunna utgöra grund för avsked.

Det finns inte något utrymme för godtyckliga entlediganden eller uppsägningar från arbetsgivarens sida, vare sig enligt LOA eller LAS. Den avgörande skillnaden från anställningsskyddssynpunkt är i stället att fullmaktsanställda inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist, t.ex. i samband med att en myndighet läggs ned eller omorganiseras.

I praktiken torde detta innebära att myndigheten inte ens kan föra upp fullmaktsanställda på de turordningslistor som upprättas. De problem som kan uppstå vid brist på arbetsuppgifter och som inte kan lösas av att arbetstagaren tilldelas nya arbetsuppgifter inom ramen för arbetsskyldigheten, kan angripas med förflyttning enligt 7 kap. 8 § LOA.

Det har sedan gammalt inte ansetts möjligt att frånta dem som redan har en anställning med fullmakt de rättsverkningar som fullmakten innebär, dvs. det har inte varit möjligt att skilja fullmaktsanställda från deras med fullmakt innehavda anställningar utan stöd av någon regel i LOA.

Detsamma gäller om arbetstagaren utövar en annan statlig tjänst eller om den tjänst han innehar med fullmakt har förts över stat eller om hela verksamheten har bytt huvudman.

Genom LOA:s tillkomst avskaffades den anställningsform som benämndes konstitutorial. På grund av övergångsbestämmelserna till LOA, p. 8, skall i fråga om konstitutorial som har meddelats före LOA:s ikraftträdande äldre bestämmelser tillämpas. De äldre bestämmelserna som avses fanns i den upphävda statstjänstemannalagen. Dessa äldre bestämmelser motsvarar i sak de regler som gäller för fullmaktsanställda.

Särskilt om ordinarie domare

I 11 kap. 5 § RF finns bestämmelser som ger ordinarie domare en längre gående anställningstrygghet än andra statligt anställda. De särskilda grundlagsbestämmelserna har motiverats med att de garanterar självständighet i dömandet och markerar domstolarnas oberoende ställning (prop. 1973:90 s. 390 f.).

11 kap. 5 § RF innehåller ett särskilt skydd mot avsked m.m. för ordinarie domare. En ordinarie domare kan skiljas från sin anställning endast om han på grund av brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande är uppenbart olämplig att inneha anställningen eller om han enligt lag är skyldig att avgå med pension.

En ordinarie domare har vidare rätt att begära rättslig prövning av beslut om skiljande från anställningen, avstängning och läkarundersökning, om beslutet har fattats av annan myndighet än domstol. Förflyttningsskyldighet till annan jämställd domartjänst föreligger endast om det är påkallat av organisatoriska skäl.

För justitieråd och regeringsråd finns i 12 kap. 8 § RF särskilda bestämmelser om förfarandet vid prövning av de frågor som avses i 11 kap. 5 § RF. Dessa innebär att frågor om skiljande från anställningen, avstängning eller skyldighet att undergå läkarundersökning prövas av Högsta domstolen på talan av JO eller JK (jfr 3 kap. 3 § andra stycket RB).

Bestämmelsen i 12 kap. 8 § RF skall förstås så att ett av myndigheten med stöd av lag fattat beslut om skiljande från anställningen på grund av skyldighet att avgå med pension, avstängning eller läkarundersökning inte kan gå i verkställighet utan samtycke från den domare som beslutet gäller. Lämnas inte samtycke, blir det, liksom i avskedandefallen, en sak för JO eller JK att i Högsta domstolen väcka talan mot domaren i fråga (prop. 1973:90 s. 442).

Bestämmelsen om förflyttningsskyldighet är, liksom övriga bestämmelser i 11 kap. 5 § RF, överförd från § 36 i 1809 års regeringsform, där den infördes i samband med en partiell grundlagsreform år 1965. Be-

träffande vad som avses med "organisatoriska skäl" och "jämslälld domar-tjänst" hänvisas till uttalanden i förarbetena (prop. 1964:140 s. 100).

Reglerna i 11 kap. 5 § RF gäller inte domare i allmänhet, utan enbart dem "som har utnämnts till ordinarie domare".

När regeln infördes uttalade föredraganden att kretsen av oavsätliga domare härigenom begränsades till "innehavare av ordinarie domartjänster" (prop. 1964:140 s. 99). Vidare anfördes:

"Tydligt är att stadgandet avser utnämnda domare icke blott i de allmänna domstolarna utan även i särskilda domstolar såsom vattendomstolarna samt i domstolar inom förvaltningsrättskipningen såsom regeringsrätten, kammarrätten, försäkringsrådet och försäkringsdomstolen. Även den som har utnämnts till revisionssekreterare får anses inbegripen bland dem som åtnjuter grundlagsskydd för anställningen. Skulle tvekan uppkomma om stadgandet avser viss befattning, bör viss ledning kunna hämtas i det förhållandet huruvida avläggande av domared är föreskrivet för befattningens utövande."

Vid införandet av 1975 års RF uttalade föredraganden att ingen annan domare än den som är anställd under sådana former att han åtnjuter det anställningsskydd som paragrafen tillerkänner ordinarie domare kan räknas som ordinarie domare i grundlagens mening. Vidare anfördes att en domare som innehar tjänst fram till viss tidpunkt eller tills vidare inte i grundlagens mening anses vara utnämnd till ordinarie domare (prop. 1973:90 s. 391).

Helt avgörande för frågan om 11 kap. 5 § RF är tillämplig är således anställningsformen - en domare som är "utnämnd" eller anställd med fullmakt omfattas av grundlagsbudet, medan en domare som är anställd med förordnande tills vidare eller för viss tid inte anses vara utnämnd till ordinarie domare och inte omfattas av stadgandet.

I Högsta domstolen och Regeringsrätten får enligt 11 kap. 1 § första stycket RF - med vissa speciella undantag - endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Vid annan domstol skall det enligt huvudregeln i samma paragrafs tredje stycke finnas ordinarie domare. Formellt räcker det med en ordinarie domare per domstol, men avsikten är att domstolarna i den utsträckning som är organisatoriskt möjlig skall bemannas med ordinarie domare (prop. 1973:90 s. 382).

Enligt 4 kap. 6 § LOA bestämmer regeringen vilka domartjänster som skall vara ordinarie. Dessa tjänster skall enligt samma lagbestämmelse tillsättas med fullmakt.

Med hänsyn främst till RF:s föreskrifter angående ordinarie domare har det ansetts att frågan om vilka domartjänster som skall vara ordinarie och rättsverkningarna av detta måste regleras offentligrättsligt (prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 211) och att kollektivavtal i frågan inte kan ingås.

I 5 kap. 1 § LOA föreskrivs i vilken utsträckning en ordinarie domare är skyldig att utöva de arbetsuppgifter som följer med en annan anställning som ordinarie domare. Regeln infördes mot bakgrund av nuvarande 11 kap. 5 § RF (prop. 1969:44 s. 226 ff.).

Överväganden

Enligt direktiven (s. 14) bör vi undersöka möjligheten att i framtiden begränsa användandet av fullmakt som anställningsform till att enbart avse ordinarie domartjänster, vissa professurer och möjligen vissa åklagartjänster. Om vi skulle finna att det är möjligt att på angivet sätt begränsa användningen av anställningsformen fullmakt, bör vi föreslå de ändringar som i så fall krävs i lagar och förordningar men också utforma de övergångsbestämmelser som erfordras.

I det sammanhanget uttalas att det är självklart att de personer som är anställda med fullmakt övergångsvis skall få behålla sina fullmakter fram till dess att de avgår från sin tjänst.

För att uppnå den i direktiven eftersträlvade begränsningen av anställningsformen fullmakt erfordras inga författningsändringar. Man kan - med dagens system som utgångspunkt - avstå från att tillsätta den lediga fullmaktstjänsten, dra in den, inrätta en ny tjänst och tillsätta den nya tjänsten med sedvanligt förordnande tills vidare. Det är nämligen redan nu, som framgått ovan, i princip regeringen som bestämmer vilka tjänster som skall inrättas med fullmakt.

Samma förhållande kommer att gälla när man slopar tjänstebegreppet. Förfarandet blir emellertid mindre krångligt, eftersom arbetsgivaren då kan ingå ett anställningsavtal som löper tills vidare eller - om förutsättningar finns - för begränsad tid i stället för ett avtal om fullmaktsanställning med den nya arbetstagaren (jfr avsnitt 6.3.1).

När det gäller den framtida användningen av anställningsformen fullmakt gör vi följande bedömningar.

Enighet råder om vikten av att statsanställda kan utföra sina arbetsuppgifter lagenligt och med integritet i yrkesutövningen utan rädsla för obefogade avskedanden eller uppsägningar. Det är nu liksom tidigare ett samhällsintresse att de statligt anställda står fria i förhållande till exempelvis partipolitiken. Detta syfte tillgodoses bl.a. med regler som med en hög grad av förutsebarhet ger de anställda skydd för anställningen.

Ett krav på saklig grund gäller allmänt enligt LAS för uppsägning från arbetsgivarens sida. Det kan därför hävdas att de syften som fullmaktsanställningen skall tillgodose i princip redan härigenom är tillgodosedda på ett mer ändamålsenligt sätt än som är fallet med entledigandegrunderna i LOA. Mot denna bakgrund behövs numera inte fullmaktsanställning i de flesta fall där den tidigare har använts för att garantera anställningstrygghet och därmed oberoende.

Det finns dock anställningar där särskilda konstitutionella eller andra starka skäl talar för en utökad anställningstrygghet för den anställde. De arbetstagare som kommer ifråga är i första hand ordinarie domare, högre åklagare och JK. Skälen härför är främst följande.

Ordinarie domare

Myndigheterna under regeringen har enligt 11 kap. 6 § RF en principiell lydnadsplikt gentemot regeringen. Domstolarna är i detta hänseende fri-

stående när det gäller den dömande verksamheten. Den verksamheten intar på så sätt en konstitutionell särställning i förhållande till den övriga statliga förvaltningen.

Domstolarnas särställning framgår också av regeln i 11 kap. 2 § att ingen myndighet - och inte heller riksdagen - får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. RF ger således domstolarna i den dömande verksamheten en mer oberoende ställning gentemot regeringen än förvaltningsmyndigheterna i övrigt har (jfr 11 kap. 7 § RF).

Enligt 11 kap. 1 § RF får - med visst undantag - i Högsta domstolen och Regeringsrätten endast den tjänstgöra såsom ledamot som har utnämnts till ordinarie domare i domstolen. Där föreskrivs vidare att det i övriga domstolar skall finnas ordinarie domare. Undantag får enbart göras i lag och för s. k. specialdomstolar.

Det är mot denna bakgrund man skall se regeln om ordinarie domares anställningsskydd i 11 kap. 5 § RF. Syftet med denna regel är inte enbart att garantera en självständighet i dömandet, det syfte som bär upp fullmaktsinstitutet. Syftet är främst att befästa det oberoende för domstolarna som redan följer av 11 kap. 2 och 6 §§ RF.

I detta system är valet av anställningsform för domare av avgörande betydelse, eftersom det är anställningsformen som avgör om 11 kap. 5 § RF skall vara tillämplig. Valet av vilka domare som skall anställas på ett sådant sätt att de blir ordinarie blir därför avgörande för att befästa domstolarnas oberoende, såsom detta har reglerats i RF.

Vi anser, i likhet med bl.a. den beredning som låg till grund för RF, att en domare som har anställts för viss tid eller på ett sådant sätt att anställningsavtalet kan sägas upp, inte kan räknas som ordinarie i grundlagens mening.

För att domstolarnas konstitutionella särställning enligt RF skall få genomslag, krävs således att de domare som skall omfattas av 11 kap. 5 § RF ges en särskild anställningsform, som innebär att deras anställningsavtal varken kan sägas upp eller begränsas i tiden. Som har framgått ovan är fullmaktsanställningen en sådan anställningsform.

Vi föreslår därför att det även i fortsättningen skall finnas en lagregel, motsvarande 4 kap. 6 § LOA, att ordinarie domare skall anställas med fullmakt.

När det gäller den särskilda reglering av de ordinarie domarnas arbetskyldighet som framgår av 5 kap. 1 § LOA, kan i och för sig hävdas att den skulle kunna ersättas med att arbetsskyldigheten lades fast i anställningsavtalet med varje enskild arbetstagare (jfr resonemanget i prop. 1969:44 s. 227 f). Regeln har emellertid införts just mot bakgrund av 11 kap. 5 § RF, och den tjänar samma syfte - att befästa domstolarnas grundlagsenliga självständighet. Vi anser därför att regeln bör finnas kvar även i fortsättningen.

Högre åklagare och justitiekanslern

Intresset av att rättsskipningen står självständig talar för att även vissa andra tjänstemän inom rättsväsendet bör ha ett utvidgat anställningsskydd.

I första hand kommer åklagarna i blickpunkten. Särskilt vid prövning av åtalsfrågor görs bedömningar som ligger den dömande verksamheten mycket nära. Det får inte ens misstänkas att ovidkommande hänsyn får spela in vid prövning av dessa frågor. Beslutanderätten i de viktiga åtalsfrågorna ligger ytterst hos riksåklagaren, biträdande riksåklagaren och överåklagarna. Dessa bör följaktligen även i fortsättningen ha ett lika starkt anställningsskydd som ordinarie domare.

Justitiekanslern är bl.a. högste åklagare i tryckfrihetsmål och ensam om att få besluta om att inleda förundersökning i sådana mål. Justitiekanslerns roll har också traditionellt varit sådan att det har ansetts motiverat att använda fullmaktsanställning. Regeringen har nyligen beslutat om en översyn av JK-ämbetet (dir. 1991:110). Innan den översynen är gjord, anser vi att det inte finns skäl att frånga den hittills gällande ordningen.

Professorer

Flertalet professorer har sedan gammalt anställts med fullmakt. I promemorian Fria universitet och högskolor, Ds 1992:1, s. 46 f och 60, föreslås att högskolelagen skall ändras så att professorer skall anställas med förordnande tills vidare. Vidare skall en professor kunna skiljas från anställningen endast om han genom brottslig handling eller genom grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig olämplig att inneha anställningen eller är skyldig att avgå med pension.

Förslaget synes innebära att professorer skall kunna sägas upp enligt LAS, men enbart om uppsägningen beror på förhållanden som är hänförliga till arbetstagaren personligen och förutsättningarna i högskolelagen även i övrigt är uppfyllda. En annan konsekvens av förslaget blir att professorer inte kommer att vara skyldiga att underkasta sig förflyttning (jfr 7 kap. 8 § LOA).

Vi föreslår nedan att regler som enbart berör fullmaktsanställda, bl.a. regler om sjukpension, tvångsvis läkarundersökning och avstängning, samlas i en särskild lag om fullmaktsanställning. Om detta förslag genomförs, kommer framtidens professorer med den i promemorian föreslagna ändringen inte att omfattas av fullmaktsanställningslagen. Detta skulle t.ex. medföra att 39 § LAS blir tillämplig på deras anställningar.

I förslaget ingår inga övergångsregler. Vi utgår från att de professorer som idag är anställda med fullmakt inte kommer att beröras av den föreslagna ändringen av högskolelagen. De professorer som nu är anställda med fullmakt kommer därmed att omfattas av den av oss föreslagna fullmaktsanställningslagen.

Övriga arbetstagare

Det är idag regeringen som bestämmer vem som skall anställas med fullmakt. Vi vill här betona att vi inte föreslår någon ändring på den punkten. Om regeringen skulle finna att en arbetstagare på grund av arbetets särskilda beskaffenhet bör vara anställd med fullmakt, står det naturligtvis regeringen fritt att välja anställningsformen fullmakt.

Enligt vår mening bör det inte komma ifråga att använda fullmaktsinstitutet för andra anställningar än som ordinarie domare, åklagare eller justitiekansler. Fullmaktsanställningen bör förbehållas den lilla grupp anställda som av konstitutionella eller andra skäl intar en särställning gentemot statsmakten.

Yrkesofficerare anställs inte längre med fullmakt. Enligt vår bedömning finns det inte heller några konstitutionella eller andra skäl som talar för att just yrkesofficerare bör anställas med fullmakt. Vi vill här betona att de som nu är anställda med fullmakt självfallet inte mot sin vilja kan berövas de rättsverkningar som fullmaktsanställningen medför.

Lagtekniska frågor

På grund av de mycket speciella rättsverkningar som en fullmaktsanställning medför, har LOA försetts med ett stort antal undantag och specialregler för dem som är anställda med fullmakt. Vår utgångspunkt är att den nya LOA skall gälla även för fullmaktsanställda. Vår bedömning är vidare att det även med en ny lagstiftning är nödvändigt med många särskilda regler för fullmaktsanställda, bl.a. om tvångsvis läkarundersökning och avstängning (jfr avsnitt 6.3.5).

Vi har noga övervägt hur lagstiftningen om fullmaktsanställning skall utformas. Ett alternativ som vi har prövat är att lägga specialreglerna om fullmaktsanställning i ett eget kapitel i den nya LOA. En fördel med det alternativet är att det klart skulle framgå att de som är anställda med fullmakt omfattas dels av de allmänna reglerna i LOA, dels av specialreglerna om fullmaktsanställning. De många specialregler som måste gälla för gruppen fullmaktsanställda skulle emellertid onödigt tynga den nya LOA, något som talar starkt emot detta alternativ.

Ett annat alternativ är att lägga specialreglerna om fullmaktsanställning i en särskild lag. En fördel med det alternativet är att den nya LOA, som skall gälla för alla statsanställda, inte skulle tyngas av de särskilda reglerna om fullmaktsanställning som berör en liten andel av de statligt anställda.

En nackdel med detta alternativ är emellertid att ett system med två lagar kan upplevas som svårhanterligt. Den nackdelen bör vägas upp av att alla särregler om fullmaktsanställningen finns samlade och är lätt tillgängliga för dem som skall tillämpa dem.

Sammantaget tycker vi att det senare alternativet är att föredra. Vi föreslår därför att de specialregler som skall gälla för fullmaktsanställda samlas i en särskild lag. För fullmaktsanställda föreslås alltså gälla dels nya LOA, dels en särskild lag.

De ordinarie domarna kommer - om våra överväganden följs - i framtiden att utgöra en stor andel av dem som är anställda med fullmakt. Tekniken att ge de särskilda reglerna om fullmaktsanställning i en särskild lag kan därför sägas ytterligare markera domstolarnas konstitutionella särställning.

Vår ambition är att alla som är anställda med fullmakt skall omfattas av samma lag. Enligt vår bedömning innebär det en påtaglig förenkling. En lagteknisk lösning som innebär att en ny lag skulle gälla för dem som anställs med fullmakt efter fullmaktsanställningslagens ikraftträdande

medan gamla regler fick gälla för andra fullmaktsanställda skulle medföra onödigt merarbete för dem som har att tillämpa reglerna.

Samtidigt innebär den lösning som vi har valt att vi inte kan göra materiella förändringar i regelsystemet. De som nu är anställda med fullmakt har nämligen tillförsäkrats det anställningsskydd som fullmaktsanställningen vid anställningstillfället gav genom 7 kap. 1 § LOA eller 29 § StjL jämte anslutande regler, och lagstiftaren bör inte ensidigt ändra detta anställningsskydd till arbetstagarnas nackdel.

Även om regelsystemet för fullmaktshavarnas del skall överföras till den nya lagen utan sakliga ändringar, anser vi oss fria att göra språkliga eller redaktionella ändringar och ändringar i handläggningsreglerna.

När det t.ex. gäller avskedande föreligger det inga skillnader i sak mellan reglerna i LAS och LOA. Vi föreslår därför att avskedanderegler i LAS skall tillämpas även på fullmaktsanställningar som har ingåtts mot bakgrund av det gamla regelsystemet. Ett införande av LAS avskedanderegler ger vittgående förändringar av handläggningsreglerna, t.ex. när det gäller verkställighet, tidsfrister m.m. Vi anser att dessa ändringar i handläggningsreglerna är väl förenliga med arbetstagarnas anställningsskydd, särskilt som de sammantaget inte kan sägas innebära några försämringar. Dessa frågor har utretts närmare i avsnitt 6.4.4.

I övrigt hänvisar vi till specialmotiveringen när det gäller våra överväganden om innehållet i en ny lag för fullmaktsanställda.

6.5.5 Disciplinansvar

6.5.5.1 Den allmänna samordningen med 20 kap. brottsbalken

Vårt förslag: Bestämmelserna om disciplinansvar förs över till den nya lagen. Vissa mindre förändringar bör ske, bl.a. när det gäller grunderna för bedömningen av frågan om en försummelse är att anse som ringa eller ej.

Dessutom föreslås vissa ändringar i reglerna om förfarandet.

Direktiven

Under rubriken Uppdragets inriktning (s. 4) redovisas ett antal frågor där ändringar i LOA bör övervägas särskilt. En av frågorna gäller förhållandet till brottsbalken. Den frågan utvecklas sedan i punkten 1.1 i den särskilda bilagan till direktiven.

Bakgrunden är de kritiska synpunkter på det statliga disciplinansvarssystemet som kom fram vid remissbehandlingen av departementspromemorian (DsJu 1988:32) Myndighetsmissbruk. I våra direktiv (bilagepunkten 1.1, s. 7) återges följande uttalanden från motiven till ändringarna år 1989 i 20 kap. 1 § brottsbalken om tjänstefel (prop. 1988/89:113 s. 9 f):

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

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

- - -

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

I direktiven sägs också att flera utredningar berörs av frågor som har anknytning till det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Det sägs vidare att regeringskansliet kommer att vänta på resultatet av utredningarnas arbete innan ställning kommer att tas till hur den begärda framtida samordningen bör åstadkommas.

Kort historik

Det har i svensk rätt sedan länge funnits bestämmelser om ansvar, straffrättsligt och disciplinärt, för offentliga funktionärer som åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten. Den historiska utvecklingen för tiden fram till 1960-talet har ämbetsansvarskommittén redogjort för i sitt principbetänkande Ämbetsansvaret (SOU 1969:20 s. 14 ff). Den där lämnade redogörelsen kan här sammanfattas på följande sätt.

Från början kunde tjänstemän ses som tjänare åt landets härskare; uppfyllde de inte härskarens krav kunde de naturligen bestraffas av denne. Denna bestraffningsrätt kan ses som embryot till det disciplinära ansvar som skymtar i författningar redan under femtonhundratalet och som växer fullt ut under sjuttonhundratalet, ett ansvar som utkrävdes genom förvaltningsförfarande och inte via domstol.

Det system med ett judiciellt och ett administrativt förfarande - det senare med visst judiciellt inslag - för utkrävande av tjänstemännens ansvar, som utbildades under 1700-talet, är att se mot bakgrunden av den princip om tjänstemäns oavsättlighet som samtidigt gjorde insteg i svensk rätt och som fullt utbildad slutligt lagfästes i 36 § i 1809 års regeringsform.

Oavsättlighetsprincipen motiverades under 1700-talet och delvis även under utarbetandet av 1809 års regeringsform i första hand med att den utgjorde ett skydd för tjänstemännens intressen. Man laborerade - även bland lagstiftarna - med konstruktionen att tjänstemännen hade äganderätt till sin tjänst. Endast sporadiskt framskymtar andra syften med oavsättligheten, såsom att den erfordrades för en god rekrytering.

På processrättens område infördes under 1800-talet principen att civil- och brottmål så långt det var möjligt skulle handläggas av allmän domstol; den ena specialdomstolen efter den andra försvann. Därmed skulle inte heller myndigheterna utanför domstolarna kunna fungera som ett slags disciplindomstolar. Detta medförde att såväl lagstiftare som doktrin fick anledning att fixera gränsen mellan det allmänna domstolsförfarandet för handläggning av mål om ämbetsbrott och det administrativa förfarandet där disciplinrätt skulle tillämpas. Skiljelinjen bestämdes av gärningarnas svårighetsgrad, i det att disciplinvägen skulle väljas vid bestraffning av mindre svåra förseelser av så att säga intern natur. Några mera allmänna rättspolitiska överväganden synes emellertid inte ha fått utgöra grund för gränsdragningen mellan det judiciella och det disciplinära ansvaret, än mindre för utformningen av ämbetsansvaret över huvud.

Från slutet av 1800-talet och framåt tillkom en mängd författningar med reglering av disciplinrätten inom olika områden av den offentliga förvaltningen. Beträffande anställda hos staten reglerades vid ämbetsansvarsreformen 1975 disciplinansvaret i statstjänstemannalagen medan disciplinansvaret för kommunaltjänstemännen ansågs höra till avtalsrättens område.

Vid denna tid, dvs. före 1975 års ämbetsansvarsreform, förelåg identitet mellan det straffrättsliga ansvaret för fel och försummelse i tjänsten och det disciplinära ansvaret. Reglerna om disciplinansvar i StjL var i sak likalydande med bestämmelserna om straffrättsligt ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 4 § BrB. Ämbetsansvarsreformen innebar att något allmänt straffrättsligt ansvar för tjänstefel inte längre skulle gälla. Genom de nya bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § BrB begränsades straffansvaret till den del av den offentliga verksamheten som innefattade myndighetsutövning. Ansvar enligt dessa bestämmelser kunde komma i fråga endast om gärningen inneburit någon form av myndighetsutövning och om den orsakat någon förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. För ansvar för oaktsamt handlande (vårdslös myndighetsutövning) krävdes att oaktsamheten varit grov. Annan tjänsteutövning lämnades straffrättsligt osanktionerad.

Statstjänstemannalagens bestämmelser om disciplinansvar fördes utan någon mera betydande ändring i sak över till LOA. Inte heller för kommunalt anställda skedde några väsentliga förändringar. Med hänsyn bl.a. till att det avtalsreglerade disciplinansvarssystemet inom den kommunala sektorn ansågs fungera tillfredsställande fanns det enligt föredragande statsrådet inte några bärande skäl att införa ett författningsreglerat system. Detsamma ansågs gälla för arbetstagare i samhällsägda företag och liknande inrättningar (prop. 1975:78 s. 156). För flertalet kommunalt anställda gäller sålunda fortfarande ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar.

Efterhand riktades kritik mot den begränsning av det straffrättsliga ansvaret som ämbetsansvarsreformen hade inneburit. Kritiken gällde bl.a. att skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet inte beaktats i tillräcklig utsträckning. Det disciplinära ansvarssystemet ansågs inte fullt

ut kunna ersätta ett straffrättsligt ansvar. De straffrättsliga reglerna hade ett alltför snävt tillämpningsområde och var dessutom svåra att tillämpa i det enskilda fallet. Beträffande brottet vårdslös myndighetsutövning anfördes att rättspraxis visat att utrymmet för att tillämpa den bestämmelsen var mycket begränsat.

Sedan riksdagen begärt en översyn av ansvarsreglerna har det straffrättsliga ansvaret utvidgats genom lagändringar som trätt i kraft den 1 oktober 1989. Straffansvaret omfattar numera inte bara gärningar som inneburit myndighetsutövning utan också vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. För ansvar krävs det inte längre att gärningen medfört förfång eller otillbörlig förmån. Det krävs inte heller längre att det föreligger grov oaktsamhet för att straffansvar skall kunna inträda. Uppsåtligt brott som inte är grovt och brott som begås av oaktsamhet betecknas som *tjänstefel*. Om ett uppsåtligt brott är att anse som grovt rubriceras det som *grovt tjänstefel*. Straffansvaret omfattar inte gärningar som på grund av en bedömning av samtliga omständigheter måste anses som ringa.

Gällande regler om disciplinansvar

I 10 kap. LOA behandlas det disciplinansvar som gäller för det stora flertalet av statens tjänstemän. På arbetsmarknaden i övrigt finns det inte något författningsreglerat disciplinansvar.

De kommunala tjänstemännen omfattas av ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som är i stort sett identiskt med det författningsreglerade. Inom den privata sektorn finns enligt uppgift kollektivavtal om disciplinansvar endast på något eller några avtalsområden.

I 10 kap. 1 § LOA föreskrivs att arbetstagare får åläggas disciplinåtgärder för tjänsteförseelse om han uppsåtligen eller av oaktsamhet satt åsido vad som åligger honom i hans anställning och felet ej är ringa.

Disciplinåtgärderna är enligt 10 kap. 2 § LOA varning och löneavdrag. Genom kollektivavtal kan enligt 10 kap. 3 § LOA arbetsgivare och arbetstagare avtala att andra åtgärder skall gälla än de som anges i 2 §.

Disciplinansvaret omfattar alla statstjänstemän med undantag för justitieråd, regeringsråd och JK. Statsråden och JO faller utanför redan av den anledningen att LOA inte är tillämplig på dem. Särskilda undantag har också gjorts i 10 kap. 4 § LOA för den som kan åläggas disciplinansvar enligt lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän m.m., hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer.

Frågan om disciplinansvar prövas av den myndighet som arbetstagaren lyder under. För den som är anställd som annan ordinarie domare än justitieråd eller regeringsråd, den som har en anställning som byråchef eller en motsvarande eller en högre anställning vid en statlig myndighet och andra arbetstagare som regeringen bestämmer är dock Statens ansvarsnämnd beslutande myndighet. För arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter finns Riksdagens ansvarsnämnd.

Talan mot beslut om disciplinansvar handläggs enligt arbetstvistlagen och sista instans är AD.

Ansaret i LOA omfattar inte bara åsidosättande av författningsreglerade åligganden utan även avtalsreglerade sådana.

I subjektivt hänseende fordras enligt lagtexten uppsåt eller oaktsamhet men enligt motiven sträcker sig ansvaret längre än så; det avser även fel på grund av oförstånd eller oskicklighet.

Ringa fel är emellertid lämnade utanför. Icke obetydliga fel begångna av ringa oaktsamhet omfattas alltså i princip av ansvaret.

För straffansvar är det en nödvändig förutsättning att gärningen begås vid myndighetsutövning. Den förutsättningen gäller inte för disciplinansvar.

Överväganden

Samordningen mellan det disciplinrättsliga och det straffrättsliga ansvaret för arbetstagare hos staten har kritiserats. Kritiken har dock, som också framgår av våra direktiv, varit ganska allmänt hållen.

Det är naturligt att se samordningsproblem i det rättssystem vi har. Disciplinansvaret befinner sig så att säga i skärningspunkten mellan den straffrättsliga och den civilrättsliga lagstiftningen och det är svårt att förena de disciplinära reglerna med båda dessa system.

Av betydelse i dag vid en diskussion om disciplinansvaret är att straffansvaret för tjänstefel utvidgats 1989. Det genom ämbetsansvarsreformen införda ansvarssystemet byggde på ett begränsat straffrättsligt ansvar kombinerat med ett för arbetstagare hos staten lagreglerat disciplinansvar. Att en ifrågasatt förseelse prövats i disciplinär ordning utgör inte något hinder mot en straffrättslig prövning, medan en sådan prövning normalt, enligt 14 kap. 3 § LOA, utgör hinder för ett disciplinärt förfarande. Att det straffbara området utökats innebär i princip att området för disciplinansvar minskat i motsvarande utsträckning.

Åtskilliga av de förseelser som numera kan föranleda disciplinansvar kan förmodligen betecknas som myndighetsinterna förseelser, t.ex. sen ankomst och olovlig frånvaro. Det är således i stor utsträckning fråga om förseelser som lika väl kan förekomma i anställningsförhållanden inom den enskilda sektorn.

Samtidigt går det inte att bortse från att det ofta ställs andra krav på den offentliga verksamheten än när det gäller privat verksamhet bl.a. av det skälet att den offentliga sektorn till stor del är skattefinansierad.

Det bör också påpekas att det också finns förseelser som inte på samma sätt kan betecknas som myndighetsinterna men som ändå inte omfattas av de straffrättsliga ansvarsreglerna. Även om straffbestämmelsernas tillämpningsområde utvidgats genom 1975 års lagändringar, är straffansvaret fortfarande knutet till verksamhet som innefattar myndighetsutövning. En typ av förseelser som i allmänhet inte omfattas av det straffrättsliga ansvaret och som heller inte är uteslutande myndighetsinterna är olovliga bisysslor. På detta område föreligger en särskild risk för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhetens objektivitet och opartiskhet skadas.

Av allmänna principer följer vidare att straffrättsliga regler generellt sett avser allvarigare handlingar än de disciplinära. Det kan därför förekomma fall där begångna fel och försummelser visserligen har sådan anknytning till myndighetsutövning som krävs för straffansvar men där straffrättsligt ansvar är uteslutet på grund av att gärningen måste bedömas som ringa i den mening som avses i 20 kap. 1 § BrB. Att straffansvar för tjänstefel inte kan ådömas hindrar inte att någon annan sanktion kan vara motiverad.

På samma sätt som i det privaträttsliga anställningsförhållandet har den offentliga arbetsgivaren möjligheter till ingripande i form av uppsägning eller avskedande. Ofta skulle emellertid en åtgärd av det slaget kunna vara alltför ingripande i förhållande till den försummelse som arbetstagaren har gjort sig skyldig till. Ett avskaffande av det disciplinära ansvarssystemet skulle således kunna ha till följd att den offentlige arbetsgivaren i vissa fall skulle ställas utan någon sanktionsmöjlighet alls.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att regler om disciplinansvar behövs även i fortsättningen.

Som har påpekats inledningsvis är den kritik som har riktats mot samordningen mellan det disciplinära och straffrättsliga ansvaret tämligen allmänt hållen. Vi har vid våra överväganden inte funnit några bärande skäl till någon mera betydande ändring av de disciplinära sanktionsmöjligheterna. Vi har därför stannat för att föreslå att det nuvarande systemet i stort sett oförändrat förs över till den nya lagstiftningen. De förändringar som vi anser behövs behandlas i de följande avsnitten.

Ringa fel

När det gäller ansvarsregeln i 10 kap. 1 § LOA skall här framhållas att paragrafen blev föremål för översyn av tjänsteansvarskommittén utan att den översynen ledde till förslag om ändringar (DsJu 1983:7 s. 282 ff). De bedömningar som då gjordes kan vi i allt väsentligt ansluta oss till. På en punkt anser vi emellertid att ett förtydligande behövs. Det gäller bedömningen av vilka fall som skall vara fria från påföljd.

Uttrycket "ringa" används både i brottsbalken och i LOA. I bägge fallen används uttrycket för att ange det ansvarsfria området. I brottsbalken knyts emellertid uttrycket varken till brottsbeskrivningens subjektiva eller objektiva sida utan till "gärningen". Om den vid en helhetsbedömning är att beteckna som ringa skall den vara straffri. I LOA används uttrycket ringa för att konkretisera det objektiva rekvisitet. Endast fel som inte är ringa är ansvarsgrundande. Vi kan inte se att det finns några bärande skäl för den skillnad i fråga om bedömningsgrunderna som för närvarande föreligger. När det gäller att bedöma om en förseelse skall leda till en disciplinpåföljd eller inte anser vi att bedömningen på samma sätt som i fråga om det straffrättsliga ansvaret bör göras utifrån samtliga omständigheter. Detta bör också komma till uttryck i lagtexten. Vi föreslår följaktligen en lagändring i enlighet med detta.

Skriftlig anmaning

På grund av våra övriga förslag omfattar *14 kap. 1 och 5 §§ LOA* endast ärenden om disciplinansvar. Mot den bakgrunden bör paragraferna redigeras om. Detta behandlas närmare i specialmotiveringen.

Bevisupptagning utom rättegången m.m.

Enligt *14 kap. 2 § LOA* kan arbetsgivaren begära bevisupptagning vid allmän domstol i ett ärende om disciplinansvar. Bevisupptagningen skall i tillämpliga delar ske enligt reglerna för bevisupptagning utom rättegången. Arbetsgivaren kan också hos domstolen utverka föreläggande att tillhandahålla skriftlig handling eller föremål.

Twister om disciplinansvar handläggs efter talan i den för tvistemål stadgade ordningen. Om bevisupptagning i rättegång utom huvudförhandling finns det i rättegångsbalken dels allmänna bestämmelser, dels särskilda bestämmelser för de olika bevismedlen. Vittnesförhör regleras sålunda i *36 kap. 19 § RB*. Regleringen i *LOA* innebär en utvidgning av möjligheterna till bevisupptagning innan talan väckts jämfört med vad som gäller enligt *RB*. Det kan sättas i fråga om denna olikhet i regleringen är sakligt motiverad. Det är också tveksamt om möjligheterna till bevisupptagning i fortsättningen kommer att få någon praktisk betydelse eftersom åtgärden endast kommer att gälla ärenden om disciplinansvar. Frågor om avskedanden skall nämligen enligt vårt förslag i fortsättningen i princip följa reglerna i *LAS*.

De underhandskontakter som vi haft med myndigheter och organisationer talar också för att reglerna i *14 kap. 2 § LOA* inte fått någon tillämpning i praktiken.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns skäl att föra över *14 kap. 2 § LOA* till den nya lagen.

Övrigt

Om en arbetstagare skall åläggas ett löneavdrag till följd av en tjänsteförseelse finns det i *20 § AF* en tabell som anger med hur många procent av daglönen som avdrag skall ske. Om månadslönen understiger 6 000 kr uppgår avdraget till 16 procent, i intervallet 6 001 - 7 900 kr är avdraget 18 procent och i intervallet 7 901 - 11 100 kr är avdraget 20 procent. Om månadslönen uppgår till 11 101 kr eller mer är avdraget 22 procent.

Ett av våra huvudsyften är att lägga förslag som gör reglerna lättare att tillämpa. Mot den bakgrunden förordar vi en enhetlig procentsats. Vi anser att löneavdraget i fortsättningen skall uppgå till 20 procent av daglönen oavsett hur stor daglönen är.

6.5.5.2 Utformningen av skyddet mot dubbelbestraffning

Vårt förslag: Eftersom det med visst fog kan hävdas att ordalydelsen i nuvarande 14 kap. 3 § LOA inbjuder till missförstånd bör den förtydligas. Någon åtalsprövningsregel för brott som avses i 20 kap. 1 - 3 §§ brottsbalken bör emellertid inte införas.

Direktiven

I bilagepunkten 1.2 behandlas skyddet mot dubbelbestraffning. Det anges att JO i ett protokoll gjort vissa uttalanden om utformningen och tolkningen av 14 kap. 3 § LOA. Enligt direktiven bör utredaren överväga om någon ändring av reglernas utformning är påkallad mot bakgrund av JO:s protokoll. Föredraganden uttalar också att det enligt hans mening saknas anledning att gå ifrån den gällande regeln att en gärning som har prövats i straffrättslig ordning inte därefter bör kunna föranleda också disciplinärt förfarande annat än om prövningen visar att gärningen inte innefattar brott.

Under bilagepunkten 1.2 sägs vidare att det kan finnas anledning att behandla också frågan om någon form av åtalsprövningsregel bör införas vid brott som avses i 20 kap. 1 - 3 §§ BrB. Som exempel nämns en regel av innebörd att allmänt åtal bör väckas bara om det är motiverat från allmän synpunkt. Det sägs vidare att en sådan regel skulle kunna påskynda handläggningen och därigenom minska risken för att preskription enligt LOA:s regler hinner inträda innan åtalsfrågan har prövats. Det påpekas också att den omständigheten att åtal har underlåtitits på grund av en sådan regel naturligtvis inte får hindra att förseelsen i stället beivras på disciplinär väg och att det är något som bör beaktas vid utformningen av 14 kap. 3 § LOA.

Överväganden

I 14 kap. 3 § LOA föreskrivs att en myndighet inte får inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande mot en arbetstagare om en åtgärd har vidtagits för att anställa åtal mot arbetstagaren.

Tjänsteansvarskommittén behandlade i sitt betänkande Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (DsJu 1983:7) ingående frågan om dubbelbestraffning (se särskilt s. 91 f och 289 f). Frågan har också varit uppe till prövning i Arbetsdomstolen.

Genom AD:s dom 1986 nr 15 får den väsentliga innebörden i 14 kap. 3 § LOA anses ha blivit klarlagd. Det i lagparagrafen uppställda hindret mot att ålägga disciplinpåföljd bortfaller, om arbetstagarens handlande vid prövning i straffrättslig ordning, dvs. av åklagare eller domstol, befunnits inte innefatta brott. I rättsfallet hade åtal underlåtitits eftersom ett subjektivt brottsrekvisit inte ansetts uppfyllt. Den misstänkte ansågs inte ha förfarit

grovt oaktsamt. Åklagarens beslut ansågs inte i och för sig hindra åläggande av disciplinpåföljd.

Ett sådant hinder föreligger emellertid om åtal underlåts för att bevisningen är för svag för en fällande dom liksom om den tilltalade av samma anledning blivit frikänd efter prövning i domstol. Ett efterföljande disciplinärt förfarande skulle om det tilläts i dessa fall innebära överprövning i administrativ ordning av de rättsvårdande organens bevisvärdering.

Som JO påpekat inbjuder emellertid stadgandets ordalydelse i och för sig till tolkningen, att varje form av disciplinärt förfarande i anledning av en förseelse skulle vara utesluten så snart som åtgärd vidtagits för att anställa åtal mot arbetstagaren i anledning av förseelsen, oavsett vilket resultat denna åtgärd lett till. Det finns därför skäl att förtydliga nuvarande 14 kap. 3 § LOA så att bestämmelsen närmare ansluter till AD:s tolkning i 1986 års rättsfall. Det bör ske genom ett nytt andra stycke.

Skälen för *särskilda åtalsprövningsregler* är varierande men i stort sett förekommer de endast när det är fråga om lindrigare brott. Vid reformeringen av ansvaret för tjänstefel 1989 utvidgades visserligen det straffbara området för fel vid myndighetsutövning. Men området är inte lika vidsträckt som före ämbetsansvarsreformen då snart sagt varje fel var straffbart. För att straffrättsligt ansvar över huvud skall kunna komma i fråga krävs anknytning till myndighetsutövning. Även om sådan anknytning föreligger, är enligt de gällande reglerna ringa fall inte straffbara. I motiven till ändringarna betonas att det straffrättsliga ansvaret omfattar endast klart straffvärda handlingar. Ett skäl för att införa en särskild åtalsprövning skulle kunna vara att lagändringen inneburit att ett antal ärenden gällande mera bagatellartade förseelser, i fråga om vilka det inte finns något egentligt skäl för ett straffrättsligt ingripande, överlämnas från myndigheterna för bedömning av allmän åklagare. Såvitt har framkommit har det dock hittills inte skett någon mera betydande ökning av sådana ärenden. Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns något behov av att införa någon åtalsprövningsregel.

Preskriptionsfristen för tjänsteförseelse är två år enligt 14 kap. 5 § LOA. Om prövningen av åtalsfrågan mynnar ut i bedömningen att gärningen inte utgör brott, är det som vi nyss har varit inne på möjligt att inleda ett disciplinärt förfarande för gärningen i fråga. Det kan dock inträffa att fristen i 14 kap. 5 § LOA gått till ända när den straffrättsliga prövningen är klar. En särskild åtalsprövningsregel av det slag vi har berört skulle i och för sig kunna leda till att prövningen av åtalsfrågan i vissa fall kunde avgöras snabbare. Som har framgått av det föregående anser vi dock inte att en sådan regel bör införas. Ett annat alternativ för att undvika sådana konsekvenser skulle kunna vara att förlänga fristen i 14 kap. 5 § LOA. Vi anser emellertid inte att någon förlängning bör ske. För den enskilde måste det vara av stor betydelse att frågan om eventuella påföljder blir avgjord inom någorlunda kort tid. För det övervägande antalet fall bör nuvarande preskriptionstid vara fullt tillräcklig för att också frågan om disciplinärt förfarande skall kunna avgöras. Om en sådan lång tid som två år har förflutit från gärningens begående, torde det i allmänhet

heller inte längre finnas några preventiva skäl för att ålägga någon disciplinpåföljd. Några väsentliga nackdelar från allmän synpunkt kan därför inte den nuvarande preskriptionstiden anses ha.

6.5.5.3 Disciplinansvar utanför den aktuella anställningen

Vårt förslag: Vi anser inte att disciplinansvaret skall utvidgas till att gälla även i en senare statlig anställning.

Direktiven

Under bilagepunkten 1.4 sägs det att det från något håll satts i fråga om inte en beslutad disciplinpåföljd i form av en varning eller ett löneavdrag för en tjänsteförseelse som har begåtts i en anställning borde - i motsats till avskedande eller uppsägning - kunna verkställas också i en senare statlig anställning. I direktiven sägs dock också att synsättet att betrakta varje myndighet som en arbetsgivare inte bör överges och att hänsyn bör tas till att det här gäller gärningar som inte utgör brott. Brottsliga gärningar kan med stöd av brottsbalken beivras också efter anställningens slut. Slutligen uttalas att utgångspunkten för våra överväganden bör vara att i stort behålla det nuvarande systemet oförändrat.

Överväganden

De disciplinära påföljderna utgörs av varning och löneavdrag. Avskedande är att se som en allvarigare reaktion från arbetsgivarens sida än disciplinpåföljd. Om arbetstagaren har lämnat sin anställning, kan inte längre något avskedande komma i fråga. Att låta de mindre ingripande disciplinära påföljderna vara verkställbara i en senare anställning förefaller med hänsyn härtill svårt att motivera. Vi anser också utifrån andra synpunkter att det inte föreligger några bärande skäl för att införa sådana möjligheter. I och med att anställningsförhållandet är upplöst eller uppsägning har ägt rum, finns det i allmänhet inte längre några skäl för arbetsgivaren att ingripa.

Från statens sida har under senare tid betonats synsättet att anställningsmyndigheten är att se som en självständig arbetsgivare. Att göra det möjligt att överföra disciplinpåföljder till en senare statlig anställning skulle enligt vår uppfattning bryta mot det synsättet. Därtill kommer att problemet knappast kan vara av någon större praktisk betydelse.

Under de kontakter som vi har haft med arbetsmarknadens parter och med företrädare för olika myndigheter har det i varje fall inte kommit fram att arbetstagare byter statlig anställning för att undvika disciplinpåföljd. Sammanfattningsvis anser vi därför att någon ändring i den nuvarande ordningen inte bör ske.

6.5.6 Skyldigheten att anmäla brott till åtal

Vårt förslag: Skyldigheten enligt 12 kap. 1 § LOA att anmäla brott till åtal begränsas. Bestämmelsen i 12 kap. 2 § LOA om undantag från anmälningsskyldigheten förs inte över till den nya lagen.

Det finns inte någon allmän skyldighet att anmäla brott till åtal. Sådan skyldighet föreligger bara om det är särskilt föreskrivet. Enligt 12 kap. 1 § LOA skall misstanke om brott anmälas till åtal i vissa fall. Bestämmelsen utgör således ett undantag från huvudprincipen. Sådant undantag har inte gjorts för den övriga arbetsmarknaden.

En motsvarande regel fanns före tillkomsten av LOA i 25 § (tidigare 20 §) statstjänstemannalagen, StjL, och dessförinnan i 25 § allmänna verksstadgan (1955:3).

Det var först med allmänna verksstadgan som myndigheterna formellt blev skyldiga att anmäla vissa brott till åtal. Dessförinnan torde i stället ha gällt den s.k. "opportunitetsprincipen", dvs. myndigheterna hade möjlighet att mera fritt välja förfarande (SOU 1951:12 s. 47). Valet stod mellan den disciplinära och den ordinära straffprocessen.

Anmälningsskyldigheten motiverades kortfattat i förarbetena till StjL. Där uttalades att det främsta syftet med bestämmelsen om anmälningsskyldighet var att vissa allvarigare eller svårutredda brott skulle prövas av allmän domstol i stället för i "den mindre säkra disciplinära straffprocessen" (prop. 1965:60 s. 301). Det sades vidare att myndigheternas anmälningsskyldighet utgjorde ett *skydd* för tjänstemän som var underkastade disciplinär bestraffning.

Dessa motivuttalanden skall ses mot bakgrunden av att *suspension och avsättning* ingick bland disciplinstraffen i 19 § StjL.

I den promemoria som inledde arbetet på en allmän verksstadga hade utredningsmannen också uttalat följande (SOU 1951:12 s. 45):

"Rent principiellt synes med hänsyn till rättssäkerheten ett så allvarligt straff som avsättning av en ordinarie tjänsteman icke böra ådömas av förvaltningsmyndighet utan av domstol. Praktiska skäl göra det f.ö. merendels nödvändigt att det processuella förfarandet förlägges till domstol: i allmänhet torde bevisupptagning erfordras och förhandlingen även i övrigt bliva så vidlyftig, att den icke kan äga rum inför administrativ myndighet."

Sedan bestämmelsen togs in i StjL har stora förändringar ägt rum i det svenska samhället. Det gäller inte minst den rättsliga regleringen av arbetslivet. Under 1970-talet kom det sålunda till en mängd arbetsrättsliga författningar t.ex. LOA som ersatte StjL. Det disciplinära ansvarssystemet ändrades i grunden. Suspension och avsättning avskaffades. Man strävade

efter att närma det offentliga anställningsförhållandet till vad som gällde på arbetsmarknaden i övrigt.

Av förarbetena till ändringarna 1975 av bestämmelsen i StjL eller förarbetena till LOA framgår emellertid inte att bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 1 § LOA skulle bäras upp av andra syften än de som angavs vid införandet i StjL. Det torde därför förhålla sig så att de huvudsakliga motiven till bestämmelsen inte längre gör sig gällande på samma sätt som tidigare.

Frågan blir därmed om det är motiverat att föra över bestämmelsen till den nya lagen.

Ett motiv för att ha kvar skyldigheten att anmäla vissa brott till åtal kan vara att en sådan skyldighet minskar sannolikheten för att en myndighet av ovidkommande hänsyn underlåter att anmäla ett brott. Det skälet har dock inte någon större tyngd. Även om man inte helt kan bortse från en sådan risk, får det dock förutsättas att de statliga myndigheterna, vare sig det finns regler om det eller inte, anmäler allvarligare brott till åtal. Till detta kan också läggas att man inom den större delen av den offentliga sektorn, dvs. hos kommunerna, inte har någon motsvarande regel.

Om skyldigheten att anmäla brott till åtal tas bort kan det innebära att arbetsgivaren, på ett mera direkt sätt än nu, har att omedelbart ta ställning till frågan vilka konsekvenser den misstänkta brottsligheten får för anställningsförhållandet. Avgörandet får då träffas utifrån den bedrivna verksamhetens krav, inklusive allmänhetens intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt. Man får som sagt förutsätta att allvarligare brott anmäls till åtal. Konsekvensen blir alltså närmast den att de statliga myndigheterna får möjlighet att underlåta åtalsanmälan vid lindrigare förseelser. Det skulle tillgodose de krav på förändringar som från tid till annan framförts särskilt från Postverket men även från SAV och från Televerket. En sådan lösning ligger dessutom väl i linje med de tankar som bär upp en annan fråga i direktiven, frågan om införandet av en åtalsprövningsregel (bilagepunkten 1.2), och i praktiken förmodligen ge samma resultat som en sådan regel.

Det kan möjligen hävdas att ett borttagande av anmälningsskyldigheten innebär att man på den statlige arbetsgivaren överflyttade den prövning som för närvarande tillkommer åklagarna och som avser frågan om åtal skall väckas eller inte. En sådan invändning är emellertid varken i formellt eller sakligt hänseende riktig. Åtalsprövningen ligger oavsett anmälningsskyldigheten hos åklagarna. Brotten under allmänt åtal kan bli föremål för åtal oavsett om myndigheten gjort åtalsanmälan eller inte. Brotten som drabbat tredje man kan anmälas av denne oavsett vilken inställning som myndigheten må ha om det berättigade i den åtgärden.

Om skyldigheten att anmäla brott till åtal tas bort innebär det alltså en anpassning till vad som gäller på den övriga arbetsmarknaden. Det skulle öppna för mera nyanserade och verksamhetsanpassade bedömningar av frågor om åtalsanmälan när det gäller mindre allvarlig brottslighet.

Det går emellertid inte att bortse från att den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 1 § LOA ger en klar och entydig signal om hur man hos myndigheterna skall se på misstankar om brottslig verksamhet i anställningar inom det statliga området. Misstankarna skall utredas och

eventuella brott skall beivras av de organ som är satta att sköta de uppgifterna. Det får inte förekomma misstanke om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle nämligen allvarligt kunna skada förtroendet för de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för. Om man till detta lägger den tidigare slutsatsen att ett upphävande av anmälningsskyldigheten egentligen inte medför något annat än att myndigheterna ges möjlighet att underlåta att anmäla lindrigare förseelser framstår det som en bättre lösning att i stället undanta dessa från den författningsreglerade anmälningsskyldigheten.

Vi anser därför att skyldigheten i LOA att anmäla brott till åtal bör vara kvar och föras över till den nya lagen men att lindrigare förseelser bör kunna undantas.

När det gäller att avgränsa anmälningsskyldigheten anser vi att brott som avses i 20 kap. 1 - 3 §§ BrB i samma utsträckning som nu bör omfattas av skyldigheten. Begränsningen bör i stället gälla andra brott varigenom åligganden i anställningen satts åt sidan. Begränsningen bör grundas på hur svårt det brott är som misstanken avser.

Brottets svårighetsgrad kan normalt utläsas av det minimistraff eller det maximistraff som är föreskrivet för brottet. Strafflatituderna är emellertid ofta förhållandevis vida. Inte sällan är det därför möjligt att bestämma straffet till allt mellan lägsta bötesstraff och två års fängelse. Det gäller t.ex. för brottet olovligt förfogande. Både mycket lindriga och relativt allvarliga brott kan alltså rymmas inom samma straffskala.

Att så olikartade gärningar kan rymmas under samma strafflatitud medför alltså att hänsyn måste tas till hur grovt brottet är i det särskilda fallet. Det är därför lämpligt att knyta anmälningsskyldigheten, förutom till straffskalan, till den troliga påföljden för det brott som misstanken avser. En lämplig avgränsning bör uppnås om man som förutsättning för att anmälan skall göras anger att brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Vi föreslår därför en sådan avgränsning.

Det kan självfallet ibland vara svårt för den som har att överväga om åtalsanmälan skall göras att bedöma sannolikheten för att strängare påföljd än böter kommer att dömas ut. Svårigheterna skall emellertid inte överdrivas. Praxis när det gäller ofta förekommande bötesbrott är relativt fast och lättillgänglig. Om det är oklart vilken påföljd som kan komma i fråga skall brottet anmälas till åtal.

Att myndigheten i vissa fall är skyldig att anmäla en misstanke om brott till åtal innebär inte att myndigheten skulle vara förbjuden att göra anmälan i andra fall. Man kan mycket väl tänka sig situationer när åtalsanmälan bör ske även om någon formell skyldighet att anmäla misstanke om brott inte föreligger. Den av oss föreslagna regeln ger alltså sammanfattningsvis myndigheterna större möjligheter att göra mera nyanserade och verksamhetsanpassade bedömningar än vad som nu är fallet.

Enligt 12 kap. 2 § LOA får regeringen medge undantag från anmälningsskyldigheten enligt 12 kap. 1 § LOA i fråga om sådan allmänfarlig vårdslöshet som avses i 13 kap. 6 § första stycket BrB.

En motsvarande bestämmelse fanns i 25 § andra stycket StjL. Enligt motiven till det lagrummet har bestämmelsen särskild betydelse för järnvägstjänstemän och andra arbetstagare, inom vilkas område också relativt ringa fel kan få allmänfarlig effekt (prop. 1975:78 s. 198).

För arbetstagare hos SJ har det också funnits en bestämmelse i en förordning om att åtalsanmälan ej behövde ske i fråga om brott som avses i 13 kap. 6 § första stycket BrB. Den förordningen upphävdes emellertid redan år 1980 genom förordningen (1980:1018) om upphörande av förordningen (1965:844) om handläggning av ärenden rörande disciplinansvar och avskedande hos Statens järnvägar. Någon annan motsvarande författning som ger möjlighet att underlåta att anmäla nyss nämnda brott till åtal torde inte finnas. Rättsläget får därför i dag anses vara sådant, att misstanke om brottet allmänfarlig vårdslöshet skall anmälas till åtal i enlighet med den huvudregel som för närvarande finns i 12 kap. 1 § LOA. Vårt förslag om att skyldigheten att anmäla brott till åtal skall begränsas, innebär att det öppnas en viss möjlighet att underlåta åtalsanmälan även för brottet allmänfarlig vårdslöshet. Den särskilda bestämmelsen i 12 kap. 2 § LOA om undantag från anmälningsskyldigheten i 12 kap. 1 § LOA bör vid dessa förhållanden inte föras över till den nya lagen.

7 Förslag till en ny anställningsförordning (AF) samt ändringar i vissa författningar

7.1 Behovet av ytterligare överväganden

Enligt våra direktiv skall vi se över lagstiftningen om offentlig anställning. Uppdraget är dock begränsat till att i huvudsak bara avse de anställningar som finns inom den statliga delen av den offentliga sektorn.

Som tidigare behandlats finns den centrala författningsregleringen i RF och LOA. Föreskrifter i anslutning till LOA har meddelats av regeringen i främst AF. Därutöver finns ytterligare ett stort antal andra författningar av mer eller mindre allmängiltig betydelse om arbets- och anställningsvillkoren i statliga anställningar.

Vi har ansett det ändamålsenligast att inrikta vår översyn av lagstiftningen i första hand på det centrala regelverket i LOA samt på de ändringar som aktualiseras i AF. När det gäller AF har vi koncentrerat oss främst på de ändringar som mera direkt sammanhänger med våra lagförslag. En fullständig genomgång av AF har alltså inte gjorts.

Vilka ändringar i sak som kan behöva göras i andra författningar inom det personaladministrativa området får övervägas senare. En teknisk översyn och regelreformer har redan skett av vissa författningar genom förslag från en särskild arbetsgrupp för enklare regler på det löne- och personalpolitiska området, den s.k. ALP-gruppen. Detta arbete behöver dock kompletteras med en översyn av de nämnda förordningarna också i sakligt hänseende mot bakgrund av våra förslag till ändringar i den centrala lagstiftningen på området.

Dessutom finns det ett stort antal författningar i vilka hänvisningar görs till olika bestämmelser i LOA. Enligt Justitiedepartementets SFS-register fanns det i mars 1992 sammanlagt 201 sådana författningar. Flertalet av dem är förordningar med myndighetsinstruktioner. Bland de 201 nämnda författningarna finns det emellertid också tio lagar som hänvisar till LOA. Vi har upprättat förslag till följdändringar i dem. De aktuella lagarna redovisas särskilt i avsnitt 7.4.

Vi har begränsat våra ändringsförslag i de anslutande författningarna till följdändringar i de paragrafer som vi ansett mera direkt anknyter till våra förslag. Våra förslag nödvändiggör också justeringar i vissa andra paragrafer i dessa författningar. Dessa ändringar har vi dock inte haft

möjlighet att åtgärda inom tidsramen för vårt uppdrag, utan i denna del förutsätts ett kompletterande arbete under beredningen av våra förslag.

7.2 En ny AF

Vårt förslag: En ny och betydligt mer kortfattad AF bör ersätta den nuvarande förordningen.

I det följande ges en kortfattad beskrivning av ett förslag till en ny AF och till dess bakgrund. Vi hänvisar också till sammanställningen i *bilaga 2*, som har rubriken Närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till anställningsförordning.

7.2.1 Allmänt om nya AF:s disposition och utformning

Nya AF föreslås få en disposition som överensstämmer med nya LOA:s och rubrikerna har i största möjliga mån samordnats med det lagförslaget.

Tillämpningsområdet

Nya AF bör tillämpas på arbetstagare hos kyrkomötet och dess myndigheter, hos myndigheter under regeringen och hos de allmänna försäkringskassorna som omfattas av nya LOA. I den mån sådana arbetstagare är undantagna från lagens tillämpning enligt 35 - 37 §§ nya LOA, bör samma inskänkning gälla beträffande nya AF.

I likhet med nuvarande AF bör inte heller den nya förordningen gälla för arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter. För dem meddelas motsvarande föreskrifter av riksdagen eller den myndighet riksdagen bestämmer.

AF är idag tillämplig på kyrkomötet och dess myndigheter. I promemorian Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen (DsC 1984:4), som upprättades av en arbetsgrupp inom regeringskansliet i januari 1984, har det ansetts att de regeringsföreskrifter som gäller för arbetstagare med statligt reglerade anställningar och för anställda hos statliga myndigheter också i fortsättningen bör gälla för den personal som kan komma att anställas vid Svenska kyrkans centralstyrelse som är en myndighet under Kyrkomötet. Arbetsgruppen konstaterade att i väsentliga hänseenden var föreskrifterna till förmån för de anställda och att det i sådant fall inte var lämpligt att undanta centralstyrelsens arbetstagare från författningarnas tillämpningsområde. Enligt arbetsgruppen borde det i stället övervägas om inte de föreskrifter som uteslutande omfattar arbetstagarna vid myndigheter under regeringen borde göras tillämpliga på det fåtal personer som kan bli anställda hos centralstyrelsen. Arbetsgruppen ansåg att dessa överväganden borde göras sedan riksdagen fattat

beslut i den grundläggande frågan om centralstyrelsens ställning (s. 36-37). Några sådana särskilda överväganden har ännu inte ha gjorts. Vi delar den bedömning arbetsgruppen gjort i fråga om arbetstagare hos centralstyrelsen och anser att den också är giltig på arbetstagare hos kyrkomötets övriga myndigheter och hos kyrkomötet självt. Mot bakgrund härav föreslår vi att AF även fortsättningsvis skall gälla för den personal som kan komma att anställas hos kyrkomötet och dess myndigheter.

Vi har inte funnit skäl att göra några ändringar i undantagen i nuvarande 1 § andra stycket AF för bl.a. anställda i civilförsvarets krigsorganisation och dessa undantag har därför förts över till nya AF. Det nuvarande undantaget för den som är anställd på prästerlig tjänst har dock slopats. Nya LOA föreslås nämligen inte bli tillämplig på anställda på prästerlig tjänst (jfr med 34 § nya LOA) och därmed följer automatiskt att nya AF inte heller skall tillämpas på denna kategori anställda.

Vissa bestämmelser bör slopas på grund av att huvudreglerna i LOA föreslås upphävda

Flera bestämmelser i AF förs inte över till nya AF på grund av att de huvudbestämmelser som de hänför sig till i LOA föreslås upphävda. Det gäller bl.a. de nuvarande bestämmelserna i 20 a § om bevisupptagning som anknyter till 14 kap. 2 § LOA.

En del av de nuvarande bestämmelserna bör föras över till en förordning om fullmaktsanställning

En del bestämmelser återges inte i nya AF eftersom huvudbestämmelserna i LOA föreslås överförda till en ny lag om fullmaktsanställning. Till följd härav har vissa av bestämmelserna i AF i stället inordnats i den särskilda förordning som vi har föreslagit skall komplettera fullmaktsanställningslagen. De bestämmelser som berörs av detta är bl.a. 21 - 27 a och 33 §§ AF.

Några bestämmelser saknar praktisk funktion eller har ett innehåll som inte längre behöver regleras i en författning

Vissa bestämmelser i nuvarande AF har bedömts sakna en reell funktion. Det har ansetts gälla bl.a. 16 a § om medverkan vid rekrytering av biståndspersonal och 38 § om samråd mellan myndigheter i bisysslefrågor. Det som föreskrivs i dessa paragrafer får numera anses täckt av 6 § FL om samverkan mellan myndigheter.

Även 36 § om tjänstgöringsintyg har ansetts onödig. Utfärdande av tjänstgöringsintyg behöver enligt vår mening inte längre regleras i författning.

Detsamma gäller det som i dag föreskrivs i 14 § AF om nytt ledigkorgörande av en ledig anställning (se vidare avsnitt 6.3.2).

Vissa bestämmelser från nuvarande LOA bör inordnas i nya AF

Några bestämmelser från nuvarande LOA har flyttats över till nya AF, eftersom de är av det slaget att de i stället lämpligen kan återges i en förordning. Detta gäller bestämmelserna i 15 kap. 1, 2, 3 och 7 §§ LOA. (Se vidare avsnitten 7.2.2 och 9.1.1)

Onödiga särregler bör slopas

Bestämmelsen i 17 § AF om anställningsbevis har inte förts över till nya AF, eftersom detta har ansetts vara en onödig särreglering för den statliga sektorn. Det kan i detta sammanhang nämnas att EG den 14 oktober 1991 har utfärdat ett direktiv om arbetsgivarens skyldighet att informera en arbetstagare om de förutsättningar och villkor som gäller för anställningen (91/533/EEG). I detta direktiv finns föreskrifter som delvis svarar mot innehållet i 17 § nuvarande AF. Avsikten är att det svenska regelsystemet skall anpassas till EG-direktivet genom en för hela arbetsmarknaden gemensam reglering av frågan. Vi behandlar därför inte denna fråga närmare.

Upplysningar utan självständig betydelse bör utmönstras

Hänvisningar till annan lagstiftning och andra upplysningar utan självständig betydelse har som regel inte förts över från nuvarande till nya AF. Det gäller bl.a. 4 § AF.

Se vidare bilaga 3

När det gäller hur vi sett på övriga bestämmelser i nuvarande AF hänvisas till sammanställningen i **bilaga 3**, som har rubriken Översikt över hur reglerna i nuvarande AF föreslås bli behandlade.

7.2.2 Särskilt om bestämmelserna i 13, 15 och 17 §§ nya AF om beslutande myndighet i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och anställningens upphörande

13 § nya AF

Vi har i avsnitt 5.3 redovisat vår syn på vem som skall anses vara arbetsgivare i ett statligt anställningsförhållande. Detta synsätt bör återspeglas också i regleringen av beslutande myndighet i vissa frågor.

I 15 kap. 3 § första meningen LOA föreskrivs som huvudregel att frågor om bl.a. disciplinansvar och åtalsanmälan prövas av den myndighet som arbetstagaren lyder under. Vi anser att huvudregeln i stället bör formuleras så att frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. Det naturliga är att det är den myndigheten som beslutar i de nu nämnda frågorna. Detta bör komma till klart uttryck i författningstexten. I förslaget till 13 § nya AF, som

ersätter 15 kap. 3 § LOA, fastslås därför som en ny huvudregel att, när arbetsgivarfunktionen inte utövas av Statens ansvarsnämnd, dessa frågor skall prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

I 15 kap. 3 § andra meningen LOA erinras vidare om att frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning på grund av brott kan tas upp på anmälan av JO eller JK. Detta finns reglerat i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Upplysningen i LOA är därför onödig.

I 15 kap. 3 § tredje meningen LOA föreskrivs slutligen att fråga om avstängning på grund av misstanke om brott får tas upp på anmälan av åklagare. Denna bestämmelse behandlas i avsnitt 6.4.4.2.

15 § nya AF

Enligt 15 kap. 1 och 2 §§ LOA är huvudregeln att frågor om anställningens upphörande skall prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten. I 32 § nuvarande AF föreskrivs att i fråga om tjänster och vikariat som regeringen tillsätter skall frågor om bl.a. anställningens upphörande på grund av ålder eller sjukdom prövas av den överordnade myndigheten eller regeringen i fråga om en myndighetschef och i annat fall av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd.

Enligt vår bedömning bör huvudregeln här - och inte bara i fråga om anställningar som regeringen beslutar om - vara att frågor om anställningens upphörande prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd. I förslaget till 15 § nya AF, som ersätter 15 kap. 1 § LOA och 32 § AF, fastslås därför som en ny huvudregel att frågor om anställningens upphörande, som inte skall prövas av Statens ansvarsnämnd eller regeringen, prövas av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd, oavsett om beslutet att anställa arbetstagaren har fattats av någon annan. Detta innebär ingen ändring i sak såvitt gäller prövningen enligt nuvarande 32 § AF i fråga om myndighetschefer.

Vi föreslår vidare att det i 15 § nya AF uttryckligen anges att prövningen av frågor om anställningens upphörande för en myndighetschef ankommer på den överordnade myndigheten eller regeringen. Detta föreskrivs redan i 32 § AF, såvitt avser prövningen av frågor om entledigande på grund av arbetstagarens begäran, ålder eller sjukdom. Genom vårt förslag utvidgas denna regel till att dessutom omfatta prövningen av andra frågor om anställningens upphörande.

17 § nya AF

I 27 a § första stycket AF föreskrivs att frågor om bl.a. disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande utan dröjsmål skall anmälas till Statens ansvarsnämnd, när det gäller arbetstagare som omfattas av 15 kap. 4 § LOA. I andra stycket av paragrafen anges vem som är skyldig att göra anmälan.

I tredje stycket av paragrafen föreskrivs att första och andra styckena inte gäller, om arbetstagaren i fråga är chef för en domstol. Enligt vår åsikt innebär detta att det inte finns någon på AF grundad skyldighet för någon myndighet att göra en sådan anmälan. I praktiken innebär det att det får ankomma på JO eller JK att ta upp frågorna i ansvarsnämnden, något som också antyds i paragrafens fjärde stycke.

I vårt förslag till 17 § nya AF fullföljer vi den linje i frågan om beslutande myndighet, som beskrivs i de särskilda avsnitten om 13 och 15 §§. När det gäller domstolscheferna, anser vi att någon ändring inte är påkallad. En sådan anmälan får också i fortsättningen göras av JO eller JK. En påminnelse om detta är onödig, varför fjärde stycket i 27 a § bör slopas.

7.3 Arbetsrättsliga beredskapsregler

Vårt förslag: Beredskapsreglerna i 5 kap. 2 § LOA överförs till arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

Placeringen av nuvarande 5 kap. 2 § LOA

5 kap. 2 § LOA innehåller bestämmelser om att en arbetstagare hos staten inte får lämna sin anställning i vissa fall, om Sverige är i krig eller krigsfara. I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om detta vid krigsfara. Här ges också regler om hur länge undantagsföreskrifter i frågan får gälla och hur de skall upphävas etc. I paragrafen sägs vidare att beträffande andra anställnings- och arbetsvillkor under beredskapstillstånd finns särskilda föreskrifter i lag och annan författning. Paragrafen innehåller också ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter, i den mån det är nödvändigt för statens verksamhet.

Mot bakgrund av önskemålen om att nya LOA skall innehålla färre detaljregler och mer allmängiltiga regler för att bl.a. förbättra överskådligheten, föreslår vi att dessa specialbestämmelser, som bara gäller för beredskapsituationer, förs över till arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262, senast ändrad 1991:1115) och inordnas i den lagen som en ny paragraf, 10 §, enligt upprättat författningsförslag.

Som ett alternativ skulle man kunna tänka sig att i stället överföra bestämmelserna till lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Den lagen har ersatt den s.k. administrativa fullmaktslagen (1942:87) och den s.k. särskilda rättegångslagen (1957:132). I 11 § andra och tredje styckena och i 18 § i 1988 års lag finns bestämmelser om omfördelning av personal mellan myndigheter respektive domstolar och om delegation av regeringens befogenheter att i särskilda fall besluta om personalförflytt-

ningar. Dessa bestämmelser har viss anknytning till vad som föreskrivs i 5 kap. 2 § LOA.

Ändamålet med 1988 års lag är dock i första hand att reglera vilka avvikelser som får göras i fråga om organisationen (beslutförhet, sammansättning, förläggningssort etc.) och verksamheten i stort under beredskap. Den ger också möjlighet för myndigheterna att ändra sitt arbetssätt i olika avseenden och anpassa verksamheten efter rådande förhållanden genom att t.ex. vissa verksamheter begränsas eller läggs ned. 1988 års lag är alltså främst en reglering av hur arbetet skall bedrivas hos myndigheter och domstolar under beredskap, dvs. en reglering av själva förfarandet. Det är regler som för fredstid återfinns i bl.a kommunallagen, FL och RB.

Ändamålet med arbetsrättsliga beredskapslagen är å andra sidan uteslutande att reglera på vilket sätt det arbetsrättsliga regelsystemet skall förändras under beredskap, t.ex. vilka avvikelser som skall göras i MBL och LAS.

Man kan alltså säga att 1988 års lag gäller författningsberedskapen i fråga om verksamheten som sådan, medan arbetsrättsliga beredskapslagen enbart tar sikte på författningsberedskapen såvitt gäller de anställdas anställnings- och arbetsvillkor.

Som redan framgått förordar vi att specialbestämmelserna i 5 kap. 2 § LOA överförs till arbetsrättsliga beredskapslagen (med den reservation som följer nedan). Vi anser nämligen att bestämmelserna - i likhet med deras nuvarande placering i LOA - bättre passar i en ren arbetsrättslig lagstiftning såsom arbetsrättsliga beredskapslagen än i 1988 års lag. En viktig utgångspunkt för vårt arbete har också varit att lagstiftningen i största möjliga mån skall samordnas med den reglering som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. Detta borde också tala för en placering i arbetsrättsliga beredskapslagen. Dessutom är den lagen formellt sett redan tillämplig på hela arbetsmarknaden, dvs. även offentligt anställda. 1988 års lag gäller däremot - i motsats till LOA - inte för arbetstagare hos riksdagen och kyrkomötet samt deras myndigheter. Skillnaderna i tillämpningsområdet kan också vara ett skäl för att placera bestämmelserna i arbetsrättsliga beredskapslagen.

Behovet av en översyn av författningsberedskapen på det statliga personalområdet

I arbetsrättsliga beredskapslagen föreskrivs vissa ändringar i den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen jämfört med vad som gäller under fredsförhållanden. Vidare bemyndigas regeringen att föreskriva de ytterligare ändringar i lagstiftningen som bedöms nödvändiga för att tillgodose totalförsvarets behov.

Genom denna lag anpassas de allmänna arbetsrättsliga reglerna i lag och kollektivavtal till de förhållanden som kan tänkas uppstå i samband med krig eller krigsfara eller andra sådana utomordentliga förhållanden som beskrivs i 13 kap. 6 § RF.

I förarbetena till lagen (prop. 1986/87:165 s. 13 f) sägs att författningsberedskapen syftar till att man i fredstid i görligaste mån anger vad som

skall gälla under beredskap. Därför understryks i förarbetena att det är angeläget att man i beredskapslagstiftningen uttryckligen inte bara bemyndigar regeringen att vid beredskap företa de lagändringar som behövs utan också så långt som möjligt anger på vilket sätt det arbetsrättsliga regelsystemet skall förändras under beredskap.

Författningsberedskapen på det statliga personalområdet uppmärksammades inte särskilt i förarbetena till arbetsrättsliga beredskapslagen. Däremot konstaterades att ett kompletterande arbete krävdes, vilket även kunde komma att omfatta ytterligare lagstiftningsåtgärder. Avsikten med arbetsrättsliga beredskapslagen var därför också, enligt vad som sägs i förarbetena, att ge vissa allmänna utgångspunkter för det fortsatta arbetet med dessa frågor.

Mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter som redovisats och de uttalanden som i övrigt har gjorts i förarbetena till arbetsrättsliga beredskapslagen finns det skäl att se över författningsberedskapen även på det statliga personalområdet. Någon motsvarande den i arbetsrättsliga beredskapslagen gjord precisering av vilka ändringar som behöver göras i olika författningar, jämfört med vad som gäller under fredsförhållanden (se 5 - 9 §§ samma lag), finns inte i fråga om de särskilda arbetsrättsliga författningar som gäller för den statliga sektorn. Den nuvarande lagregeln i 5 kap. 2 § LOA har överförts till LOA i sak oförändrad från 1965 års statstjänstemannalag och kommunaltjänstemannastadga och har inte setts över.

Vi anser att det är angeläget att en kartläggning och översyn också sker av vilka ändringar som behöver göras under beredskap i de särskilda arbetsrättsliga regler som annars gäller för statliga arbetstagare under fredstid. Ett sådant kompletterande arbete har man, såsom redan påpekats, också räknat med vid tillkomsten av arbetsrättsliga beredskapslagen. Detta arbete bör kunna påbörjas utan att avvakta resultatet av beredningen av vårt huvudbetänkande. Mot bakgrund av det sagda får vårt förslag att överföra de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 2 § LOA till arbetsrättsliga beredskapslagen betraktas som mera provisoriskt i avvaktan på en närmare översyn av hur författningsberedskapen på det statliga personalområdet skall utformas i framtiden.

7.4 Följdändringar i andra lagar som hänvisar till LOA

Som tidigare nämnts fanns det i mars 1992 enligt Justitiedepartementets SFS-register tio lagar som innehöll hänvisningar till LOA. Vi har sett över de följdändringar som närmast blir aktuella i dessa lagar på grund av vårt förslag till nya LOA och upprättat lagförslag till ändringar i dem. (se även avsnitt 7.1). Det är fråga om följande lagar:

1. Lag (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m.m., (3 §)
2. Lag (1974:371) om rättsgången i arbetstvister, (2 § 2)
3. Högskolelagen (1977:218), (36 b §)
4. Sekretesslagen (1980:100), (20 §)

5. Lag (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i fråga om disciplinansvar beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter, (2 §),
6. Lag (1983:1061) med instruktion för Riksdagens förvaltningskontor, (12 § 7 och 14a §),
7. Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, (21 §),
8. Prästanställningslagen (1988:184), (40, 52 och 53 § 1) som den 1 januari 1993 ersätts av kyrkolagen (1992:300), (35 kap. 20 och 39 §§),
9. Lag (1988:1385) om Sveriges Riksbank, (37 §),
10. Lag (1989:225) om ersättning till smittbärare, (7 §).

Såvitt gäller de under punkt 8 nämnda författningarna har inhämtats att vi inte behöver föreslå några ändringar, utan att dessa kommer att åtgärdas av den kyrkoberedning som enligt regeringens direktiv (dir. 1992:45) har tillsatts för att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi.

8 Administrativa och ekonomiska konsekvenser av förslagen

Ett genomförande av våra förslag innebär att det skapas bättre förutsättningar att genom personalpolitiska åtgärder förnya den offentliga sektorn. De nya reglerna blir ett stöd för och inte - som de nuvarande ibland synes vara - ett hinder för strukturförändringar.

De nya reglerna kommer att bättre svara mot skilda verksamheters olika behov eller konkurrenssituation. Genom att reglerna blir smidigare i förhållande till olika slag av statlig verksamhet, kommer det att bli lättare att utforma flexibla personaladministrativa system för olika myndigheter; anslagsmyndigheter, affärsverk, stora och små myndigheter etc.

De nya reglerna innebär också att personalrörligheten underlättas, såväl mellan myndigheterna som mellan de olika arbetsmarknadssektorerna. De blir också enklare att förstå, överblicka och tillämpa för dem som i skilda egenskaper har att syssla med frågor om arbets- och anställningsvillkoren för statligt anställda.

Det är svårt att närmare beräkna de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Uppenbart är dock att de nuvarande delvis oförenliga parallella systemen leder till merarbete. Det är t.ex. omvitnat att tjänstesystemet samt ledigkungöranderegler och reglerna om tvångsvisa läkarundersökningar i LOA och AF bl.a. av denna anledning är administrativt tungrodda. Hur mycket merarbetet i dagens system kostar är inte känt. Eftersom våra förslag innebär att merarbetet i bl.a. de nämnda delarna minskar betydligt bör de också leda till kostnadsminskningar.

Våra förslag till t.ex. slopande av ett stort antal särregler i 7 kap. LOA och till införande av en fullmaktsanställningslag innebär att reglerna blir överskådligare och lättare att tillämpa. Även detta medför administrativa förenklingar och bör alltså också leda till minskade kostnader på sikt.

Såvitt gäller våra förslag rörande arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning har vi i allmänmotiveringen berört den administrativa hanteringen. De ekonomiska konsekvenserna är i sin tur beroende av vilka överenskomelser som staten kommer att ingå i de enskilda fallen. Kostnaderna för dessa skall jämföras med de nuvarande kostnaderna, däribland kostnaden för förordnandepensionerna. Mot denna bakgrund har vi bedömt att förslagen i denna del inte bör leda till några kostnadsökningar.

När det gäller våra förslag rörande avskedandeinstitutet m.m. har vi ansett att den risk för kostnadsökning som kan ligga i att staten blir skyldig

att betala skadestånd för bedömningsfel är så liten att man kan bortse från den.

Våra förslag om bl.a. turordning, företrädesrätt, bisysslor, disciplinsvar och åtalsanmälan har bedömts vara i stort sett kostnadsneutrala i förhållande till dagens regelsystem.

Under ett övergångsskede får man givetvis räkna med att det måste avsättas vissa resurser för utbildning, information och nya handböcker etc.

9 Specialmotivering

9.1 Förslaget till lag om offentlig anställning

9.1.1 Innehållet och dispositionen i stort

Jämfört med den nuvarande lagstiftningen bör vårt förslag till nya LOA bli enklare att läsa och tillämpa. Till stor del beror detta på att innehållet i nya LOA begränsats avsevärt genom att antalet paragrafer mer än halverats. Begränsningen av antalet paragrafer sammanhänger främst med harmoniseringen till det regelsystem som gäller för arbetsmarknaden i övrigt och vår strävan att nya LOA bara skall innehålla lagregler som är av mera central betydelse för flertalet statsanställda.

Att nya LOA sannolikt kommer att uppfattas som mera överblickbar och lättillämplig beror emellertid också till en icke oväsentlig del på att den nya lagen har disponerats och i övrigt lagtekniskt utformats annorlunda än den nuvarande lagen.

I 1 och 2 kap. LOA räknas uttömmande upp alla de inskränkningar som finns i tillämpningen av denna lag och av vissa andra lagar. Vi har i stället valt en annan teknik. Enligt vår mening är det viktigt att försöka åstadkomma en kortfattad och tydlig inledning till lagen, så att läsaren får en bättre överblick över det innehåll som i första hand är aktuellt vid den vardagliga tillämpningen av bestämmelserna i lagen. De mer begränsade och speciella undantag som idag finns i lagens inledning har därför - i den mån de har ansetts bör vara kvar - i stället förts till lagens avslutning.

I inledningen till nya LOA återges kortfattat i de två första paragraferna lagens tillämpningsområde och ändamål. Tillämpningsområdet har fått en klarare utformning. Även ändamålet med lagen återges nu översiktligt i inledningen. För att förbättra överblickbarheten har vi också försökt att disponera lagens innehåll tydligare efter anställningstidens olika huvudfaser. Efter lagens inledande två paragrafer återges därför i 3 - 6 §§ de regler som främst knyter an till anställningsförfarandet, nämligen om information rörande lediga anställningar, om bedömningsgrunder vid anställning och om svenskt medborgarskap som villkor för anställning. Dessa paragrafer följs sedan av andra regler i 7 - 27 §§ som främst gäller det pågående anställningsförhållandet. I 28 - 37 §§ finns avslutningsvis regler om Statens ansvarsnämnd, om rättegång m.m., om vissa inskränkningar i lagens tillämpningsområde och om andra författningars tillämpning.

Vid bearbetningen av de paragrafer som förts över till nya LOA har vi givetvis också gjort en språklig översyn och därvid följt de allmänna principer som gäller för författningsskrivning. Ambitionen har varit att göra språket så enkelt och lättbegripligt som möjligt. Vid redigeringen av texten har vi också i stor omfattning använt underrubriker för att ytterligare förbättra överskådligheten.

9.1.2 Närmare om den lagtekniska utformningen

Hänvisningar till annan lagstiftning och andra upplysningar utan självständig saklig betydelse har som regel inte förts över till den nya lagen.

Ambitionen har varit att en ny LOA skall bli enklare att läsa och överblicka. Vi har därför som regel tagit bort bestämmelser som bara allmänt hänvisar till annan lagstiftning eller som i övrigt saknar en självständig betydelse och som inte direkt underlättar läsbarheten.

I 2 kap. 3 § första meningen LOA sägs t.ex. att i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter utövar riksdagen sådan befogenhet att meddela föreskrifter som enligt denna lag tillkommer regeringen. Det som sägs i denna mening är egentligen en självklarhet och följer direkt av grundlagen (se 8 kap. 13 § andra st. och 11 kap. 8 § RF). Det sagda gäller även bestämmelsen i 15 kap. 6 § LOA. Vi har därför inte tagit med dessa bestämmelser i den föreslagna nya lagen.

Ett annat exempel på en onödig, men ganska ofta förekommande regel är den som återfinns i bl.a. 4 kap. 3 § sista stycket och 8 §, 6 kap. 1 § sista meningen, 13 kap. 4 § och 15 kap. 1 § sista meningen LOA. Där sägs att närmare föreskrifter i det angivna ämnet meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har dock alltid möjlighet att själv eller genom förordning överlåta till underordnad myndighet att meddela verkställighetsföreskrifter till lag (jfr 8 kap. 13 § RF) utan att uttryckligt lagstöd behövs om detta. När det gäller 4 kap. 8 § synes dock motivet för paragrafen inte främst ha varit att ge en allmän upplysning om att närmare bestämmelser finns i annan författning, utan snarare att markera att ämnet inte var avtalsbart (se prop. 1975/76:105, bil. 2 s. 248). (En snarlik bestämmelse finns i 4 kap. 2 § sista stycket. Denna har behandlats särskilt i avsnitt 6.5.2.) Enligt vår bedömning räcker det med den allmänt vedertagna principen om att i samma mån som tvingande regler har givits i ett ämne, är en avtalsreglering utesluten. I 6 kap. 1 § LOA anges dessutom att närmare föreskrifter meddelas för vissa fall i lag. Det är en ren upplysning som saknar självständig betydelse.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § LOA innehåller också bara en upplysning om vissa bestämmelser i en annan författning och saknar således självständig betydelse i sak. Med hänsyn till den av oss föreslagna utformningen av en ny LOA har denna bestämmelse inte heller tagits med i den nya lagen. Hänvisningar till andra författningar i rent upplysande syfte finns för närvarande också i bl.a. 13 kap. 5 §, 14 kap. 11 § och 16 kap. 4 § LOA. Dessa regler har inte heller tagits med i förslaget till den nya lagen.

Vissa specialregler har utmönstrats från LOA och förts till annan lagstiftning.

Som tidigare har nämnts är den allmänna ambitionen att lagstiftningen skall kunna utformas bättre och smidigare efter olika verksamheters speciella villkor. Samtidigt är det ett önskemål att LOA blir överskådligare och lättare att tillämpa och att detaljregler utmönstras från den lagen. Vår målsättning har nämligen varit att en ny LOA främst skall innehålla bestämmelser som är generellt tillämpliga på anställda.

För att göra nya LOA mindre tyngd av specialregler för vissa yrkeskategorier eller för speciella anställningsformer har vi därför föreslagit att *de särskilda reglerna om anställningsformen fullmakt* utmönstras från LOA och förs över till en särskild fullmaktsanställningslag (se avsnitt 6.5.4).

I 5 kap. 2 § LOA finns vidare en specialbestämmelse om statliga arbetstagares skyldigheter under krig eller krigsfara m.m. Detta är en beredskapsregel. Mot bakgrund av våra tidigare redovisade allmänna utgångspunkter för en ny LOA bör denna bestämmelse inte tas med i den nya lagen. Vi har i avsnitt 7.3 föreslagit att den istället tills vidare överförs till arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262).

I 15 kap. 8 § LOA föreskrivs att i en sådan tvist med anledning av beslut av en statlig myndighet, som skall handläggas enligt LRA, skall staten anses som arbetsgivare även när tvisten avser en anställning hos någon annan än staten. Med det tillämpningsområde som vi föreslår för nya LOA kommer denna bestämmelse att bara avse anställningar hos försäkringskassorna. Med hänsyn härtill och eftersom vi bedömt att bestämmelsen inte behöver ha lagform föreslås att den överförs till förordningen (1976:940) om anställning hos allmän försäkringskassa och inordnas i denna som en ny 12 §. (Uttrycket "någon annan än staten" har därvid bytts ut mot "en allmän försäkringskassa".

Vissa regler i LOA har flyttats över till nya AF

Vi har vidare funnit att vissa regler i 15 kap. LOA om beslutande myndighet, m.m. är av den natur att de istället lämpligen kan återges i AF. Detta gäller bestämmelserna i 15 kap. 1, 2, 3 och 7 §§ LOA. Dessa bestämmelser har därför - efter de konsekvensändringar som följer av våra förslag i sak - inordnats i förslaget till ny AF.

15 kap. 1 - 3 §§ har behandlats särskilt i avsnitt 7.2.2. När det gäller 15 kap. 7 § har sista meningen slopats. Det som föreskrivs där följer nu direkt av regleringen av tillämpningsområdet för nya LOA och AF.

Lagens rubrik

Vi har försökt finna en lagrubrik som bättre än för närvarande markerar att lagstiftningen i första hand tar sikte på statligt anställda arbetstagare. Vid en granskning av olika andra tänkbara alternativ har vi dock kommit fram till att rubriken på den nuvarande LOA ändå ligger närmast till hands med hänsyn till det tillämpningsområde som föreslås för lagen.

I bilagorna 4 och 5 finns en förteckning över närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till nya LOA och en översikt över hur reglerna i nuvarande LOA föreslås bli behandlade.

9.1.3 De olika paragraferna

Lagens tillämpningsområde och ändamål

1 - 2 §§

I 1 § första meningen ges en upplysning om att den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen (främst MBL och LAS) gäller även för anställda inom den offentliga sektorn. Detta gäller dock bara i den mån det inte i den lag som är aktuell har föreskrivits att om det i annan lag eller författning som meddelats med stöd av lag finns bestämmelser som avviker från lagen, dessa bestämmelser skall gälla. Sådana föreskrifter finns exempelvis i 3 § MBL och 2 § LAS. Den föreslagna upplysningen i första meningen motsvaras närmast av bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 4 § LOA.

I förhållande till det nuvarande tillämpningsområdet i LOA har lagstiftningen begränsats till bara sådana verksamheter som uttryckligen uppräknas i den föreslagna paragrafen. Avgränsningen av tillämpningsområdet genom användningen av uttrycket statligt reglerad anställning i nuvarande 1 kap. 1 § LOA har sålunda slopats. Härigenom har alltså, på sätt som närmare utvecklats i avsnitt 6.2, vissa anställda hos icke-statliga arbetsgivare undantagits från lagens tillämpningsområde.

Vad som sägs om tillämpningsområdet för den nya lagen i 1 § motsvarar, med undantag för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna, vad som idag avses med uttrycket arbetstagare hos staten. Detta uttryck har dock ansetts mindre lämpligt för att ange tillämpningsområdet för en ny LOA, eftersom det kan ge sken av att staten som sådan är den egentliga arbetsgivaren istället för de olika myndigheterna etc. Det kan också lätt leda till den missuppfattningen att även de arbetstagare som är anställda hos statliga bolag, stiftelser och andra av staten ägda privaträttsliga rättssubjekt skulle omfattas av LOA, vilket inte är fallet. För dessa arbetstagare gäller i stället den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen.

Av samma skäl har även uttrycket statlig anställning ansetts olämpligt. För att tydligare markera anställningsmyndigheternas roll som arbetsgivare och för att förtydliga vad som i detta sammanhang avses med att vara arbetstagare hos staten eller att ha en statlig anställning, betonas därför nu i stället de olika verksamhetsområden där man är att anse som arbetstagare hos staten eller som statligt anställd. Det är fråga om arbetstagare hos riksdagen och kyrkomötet samt deras myndigheter och hos myndigheter under regeringen.

Statliga myndigheter är dels myndigheter under riksdagen och kyrkomötet, dels under regeringen.

Myndigheter under riksdagen är t.ex. JO och Sveriges riksbank.

Myndigheter under kyrkomötet är Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärsnämnd.

Med arbetstagare hos myndigheter under regeringen avses enligt gängse språkbruk dels de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen i enlighet med 11 kap. 6 § RF (inklusive myndigheterna inom Regeringskansliet, dvs. Statsrådsberedningen, de olika departementen och Regeringskansliets förvaltningskontor), dels domstolarna som i deras administrativa verksamhet också lyder under regeringen.

Med arbetstagare hos riksdagen och kyrkomötet avses här arbetstagare inom utskottsorganisationen och inom andra hos riksdagen och kyrkomötet förekommande beredningsorgan som inte är egna myndigheter.

För anställda hos de allmänna försäkringskassorna och kommunerna innebär lagförslaget inte någon förändring i tillämpningsområdet jämfört med nuvarande LOA. Kassorna anges i 1 §. Kommunerna regleras i 2 §. För anställda hos dem skall liksom idag bestämmelserna om arbetskonflikter och därmed sammanhängande skadestandsfrågor tillämpas. Detsamma gäller bestämmelsen om vissa undantag från MBL enligt 37 § första stycket i den nya lagen. Detta motsvaras i sak av den nuvarande regleringen i 1 kap. 1 och 5 §§ samt 2 kap. 5 § LOA (Beträffande kommunalt anställda präster, se dock förslaget till 34 §.)

De i 1 och 2 §§ uppräknade rättssubjekten eller, i vissa fall den myndighet som företräder dem, anses som arbetsgivare i lagen. Detta innebär inte någon förändring av nuvarande förhållanden (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 234).

Lagens ändamål återges översiktligt i 1 § andra stycket. Här framgår att lagen har en annan inriktning än den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen i LAS etc. som främst avser att skydda anställningen. I första hand har lagen till uppgift att reglera sådana anställnings- eller arbetsvillkor som står i ett sådant direkt samband med det allmännas ansvar för förvaltningsuppgifter och deras riktiga fullgörande att regleringen av dessa måste förbehållas samhället (se även prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 157).

Lagens ändamål är bl.a. att tillgodose allmänhetens intresse av att de bäst lämpade utses att fullgöra de offentliga uppgifterna och att de anställda vid utförandet av dessa uppträder lagligt och på ett i övrigt korrekt sätt. Den ska vidare värna om att allmänhetens förtroende för verksamheten i övrigt upprätthålls i enlighet med riksdagens beslut.

Lagen har också till uppgift att främja att verksamheten i övrigt fungerar väl och bedrivs på ett effektivt och flexibelt sätt. I förhållande till den äldre LOA:s mångfald av särregler markeras detta, dels av att den allmänna arbetsrättsliga regleringen i vissa fall gjorts tillämplig fullt ut, dels av att regler upphävs, som mot bakgrund av den nya synen på den offentliga förvaltningens arbetssätt inte bedömts ändamålsenliga.

Avsikten är vidare att lagen liksom idag ska skydda vissa verksamheter mot driftstörningar som inte kan accepteras av samhället.

Förfarandet inför anställning

3 §

"På lämpligt sätt informera"

Paragrafen motsvarar närmast 4 kap. 4 § LOA om ledigkungörande av tjänster. I 10 § AF finns närmare reglerat hur tjänsterna kungörs lediga.

Som en konsekvens av RF:s krav på att vid anställning skall sökandes förtjänst och skicklighet beaktas skall även i fortsättningen huvudregeln vara att myndigheterna skall informera om de lediga arbeten som finns, så att de som är intresserade kan söka dessa anställningar. Därmed tillgodoses det allmänna intresset av att rekryteringsunderlaget blir tillfredsställande. Däremot bör sättet för hur denna information skall lämnas kunna anpassas till anställningens art och andra speciella omständigheter. Det gäller såväl vid nyanställningar som vid internrekryteringar. Vi har därför föreslagit att de särskilda reglerna om sättet för ledigkungörande som för närvarande finns i AF skall upphävas.

Som regel bör information ges genom annonsering i dagspressen, facktidsskrifter eller andra massmedia. Det får dock vara en fråga för respektive myndighet att själv avgöra hur man skall informera om att en anställning är ledig. Denna information kan också ges genom t.ex. anslag på myndighetens anslagstavla, om det i det enskilda fallet bedöms som mest ändamålsenligt. Det viktiga är att informationen lämnas på ett sådant sätt att kostsamma, onödiga och ineffektiva åtgärder undviks i samband med att myndigheten på det mest ändamålsenliga sättet försöker få den bäst lämpade för den aktuella anställningen. Det som har sagts om paragrafens innebörd utgör naturligtvis inte något hinder för att en myndighet därutöver agerar mera aktivt, t.ex. genom att i ett förberedande förfarande anlita en konsult för att få fram lämpliga sökande till anställningen.

Undantag från huvudregeln

Enligt 4 kap. 4 § första stycket LOA har regeringen bemyndigats att bestämma när man får underlåta att ledigkungöra en anställning som tillsätts av en annan myndighet än regeringen.

Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 9 § AF föreskrivit att ledigkungörande inte behöver ske av tjänster som det finns särskilda skäl att tillsätta utan ledigkungörande. Detsamma gäller tjänster som är inrättade som personliga tjänster eller omfattas av reglerna om intresseannonsering. Med stöd av samma bemyndigande har regeringen vidare i bl.a. de flesta affärsverksinstruktionerna föreskrivit att tjänster som verket tillsätter inte behöver kungöras lediga till ansökan. Om kungörelse ändå sker får verken själva besluta hur detta skall göras. Se bl.a. 36 § förordningen (1988:79) med instruktion för Postverket och 30 § förordningen (1988:626) med instruktion för Statens järnvägar.

Den ordningen bör också tillämpas i fortsättningen. Det innebär att myndigheterna också framledes med sin kunskap om verksamhetens krav och rekryteringsläget i stor utsträckning själva får avgöra när ett ledigkungörande inte är nödvändigt och man därför kan avstå från att informera om en ledig anställning. Som nämnts i avsnitt 6.3.2 får enligt de nu gällande reglerna myndigheterna redan i dag själva avgöra när de av särskilda skäl kan underlåta ledigkungörande. Vi har sålunda inte eftersträvat någon ändring i sak i förhållande till vad som gäller.

Särskilda skäl för att underlåta att informera om ett ledigt arbete kan anses föreligga bl.a. i de fall som fanns uppräknade i den tidigare undantagskatalogen i 9 § AF i dess äldre lydelse (omtryckt 1984:127), såsom beträffande arvodestjänster, vid företrädesrätt till återanställning, kortvariga anställningar, vikariat, omplaceringssituationer och anställningar som tillsätts med arbetshandikappade.

Andra fall kan tänkas vara sådana där en omorganiserad eller en ny myndighet bedömer det ändamålsenligt att anställa någon som varit anställd i den tidigare organisationen eller i en myndighet med likartade uppgifter (uppgifter inom samma område).

Detsamma bör gälla i fråga om anställningar som omfattas av det nuvarande systemet med intresseannonsering (se 9 § tredje stycket jämfört med 13 § AF) eller som är inrättade som personliga tjänster (se 9 § andra stycket AF).

Den föreslagna bestämmelsen är också tillämplig på vikariatanställningar och täcker den nuvarande regleringen i 4 kap. 5 § LOA om ledigkungörande av vikariat.

Myndigheterna bestämmer själva inom vilken tid en ansökan skall göras. Det ligger i sakens natur att, såsom det i dag uttryckligen sägs i 4 kap. 4 § andra stycket LOA, en anställning som regel tillsätts med en person som sökt denna inom den föreskrivna tiden. Något som hindrar att myndigheten anställer någon som kommit in med sin ansökan för sent finns dock inte. En uttrycklig föreskrift om detta har inte längre ansetts behövlig.

Bedömningsgrunder vid anställning

4 §

Den föreslagna bestämmelsen är i sak oförändrad i förhållande till den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 3 § LOA. I fråga om den närmare innebörden av bestämmelsen hänvisas därför till vår redogörelse för gällande rätt m.m. i avsnitt 6.5.2.

Paragrafen täcker upplysningsvis vad som redan följer av 11 kap. 9 § RF i fråga om sakliga grunder vid tillsättning av statlig tjänst och reglerar därutöver i sak frågan på samma sätt även för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna.

Bemyndigandet i nuvarande 4 kap. 3 § sista stycket för regeringen att meddela närmare föreskrifter saknar självständig betydelse (se avsnitt 9.1.1) och har därför inte förts över till den nya bestämmelsen.

Svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor

5 och 6 §§

De föreslagna bestämmelserna är i sak oförändrade i förhållande till den nuvarande regleringen i 4 kap. 2 § LOA. Beträffande bestämmelsernas närmare innebörd hänvisas därför till vår redogörelse för gällande rätt m.m. i avsnitt 6.5.2.

Den uttryckliga upplysningen i nuvarande 4 kap. 2 § första stycket, första meningen, LOA om de regler om svenskt medborgarskap som finns i RF eller annan lag har ansetts onödig och har därför inte förts över till den nya lagen. Vårt förslag till 5 § kan dock indirekt sägas ge ungefär samma upplysning. Hänvisningen till andra författningar i 4 kap. 2 § sista stycket saknar självständig betydelse och har därför inte heller förts över till den nya lagen. Se vidare avsnitt 9.1.1.

Vårt förslag till 6 § andra stycket knyter närmast an till 2 kap. 3 § andra meningen LOA. I den bestämmelsen föreskrivs att regeringens befogenhet att meddela föreskrifter och beslut i särskilda fall enligt LOA utövas i fråga om riksdagsanställda av riksdagen eller myndighet som riksdagen bestämmer. I vårt förslag till nya LOA synes denna bestämmelse enbart få giltighet för de befogenheter som regeringen har fått bemyndigande för enligt andra stycket i den föreslagna 6 § första stycket, dvs. i fråga om meddelande av föreskrifter och beslut i särskilda fall om krav på svenskt medborgarskap. Detta har därför beaktats i den paragrafen. Vidare bör uttryckligen anges i den nya paragrafen att regeringens befogenheter i det aktuella hänseendet inte heller gäller arbetstagare hos kyrkomötet och dess myndigheter. I stället bör dessa befogenheter utövas av kyrkomötet eller den myndighet under kyrkomötet som kyrkomötet bestämmer. I praktiken torde dock innehållet i 6 § andra stycket få en mycket begränsad betydelse för nu nämnda organ. Kyrkomötet bör rent faktiskt ha denna kompetens redan i dag, även om detta inte har angetts uttryckligen i nuvarande LOA.

Bisysslor

7 §

Den föreslagna bestämmelsen överensstämmer i sak med den nuvarande regeln i 6 kap. 1 § LOA. För upplysningar om bestämmelsens närmare innebörd hänvisar vi därför till redogörelsen för gällande rätt m.m. i avsnitt 6.5.3.

Sista meningen i 6 kap. 1 § om att närmare föreskrifter om förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen, saknar självständig betydelse i sak och har därför inte tagits med i vårt förslag till ny paragraf. Se vidare avsnitt 9.1.1.

Disciplinansvar

Tjänsteförseelse

8 §

Paragrafen har sin motsvarighet i sak i 10 kap. 1 § LOA. Första stycket har dock ändrats. Som framgått av den allmänna motiveringen, avsnitt 6.5.5.1, skall det vid avgörandet av om en förseelse skall anses som ringa tas hänsyn till samtliga omständigheter i ärendet, inte endast till felet.

Omständigheter som därvid kan få betydelse är förutom felet bl.a. graden av oaktsamhet. Ett fel begånget av ringa oaktsamhet bör således normalt inte föranleda disciplinpåföljd.

Disciplinpåföljder

9 §

Paragrafen motsvaras i sak av 10 kap. 2 § i LOA. Bemyndigandet i nuvarande 10 kap. 2 § andra stycket andra meningen LOA för regeringen att meddela föreskrifter om storleken av löneavdrag saknar självständig betydelse och har därför inte förts över till den nya lagen, se vidare avsnitt 9.1.1.

Löneavdrag får göras för högst trettio dagar. Därav får anses följa att det lägsta antalet dagar som löneavdrag får göras för är en dag. Detta behöver emellertid inte anges uttryckligen i lagtexten, som därför ändrats i detta avseende.

10 §

Paragrafen motsvaras i sak av 10 kap. 3 § i LOA. Ändringarna i paragrafen är således av redaktionell art.

Som framgått av specialmotiveringen till 9 § har bemyndigandet i 10 kap. 2 § andra stycket andra meningen LOA för regeringen att meddela föreskrifter om löneavdragets storlek inte förts över till den nya lagen. Regeringen kan meddela sådana föreskrifter direkt med stöd av den s.k. restkompetensen (se 9.1.1). I förevarande paragraf har följaktligen inte tagit in den tidigare hänvisningen till föreskrifter meddelade av regeringen. Paragrafen ger likväl även fortsättningsvis kollektivavtalsparterna möjlighet att komma överens om avvikande bestämmelser när det gäller storleken av löneavdrag.

Skriftlig underrättelse till arbetstagaren och arbetstagarens rätt att få utredningen kompletterad

11 och 12 §§

Till följd av våra övriga förslag kan en motsvarighet till 14 kap. 1 och 5 §§ LOA bara avse ärenden om disciplinansvar. Mot den bakgrunden har paragraferna redigerats om. Någon ändring i sak är inte avsedd. Preskriptionstiden för tjänsteförseelse är alltså även i fortsättningen två år.

Förvaltningslagen är tillämplig i ärenden om disciplinansvar. I 17 § FL finns regler om myndigheternas kommunikationsplikt. Enligt 17 § första stycket första meningen FL får ett ärende inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över den. Myndigheternas kommunikationsplikt består alltså av två led: dels skall parten underrättas om utredningsmaterialet, dels skall han få tillfälle att yttra sig över det. Huvudregeln tar i första hand sikte på skriftlig kommunikation. Att muntlig kommunikation är möjlig framgår också av 17 § FL.

Av vårt förslag till 11 § framgår att myndigheternas kommunikationsplikt i ärenden om disciplinansvar även i fortsättningen skall fullgöras skriftligen. Disciplinförfarandet skall alltså även i fortsättningen inledas med att myndigheten skriftligen anmanar eller bereder arbetstagaren tillfälle att yttra sig över vad som anförs mot honom.

Enligt 17 § andra stycket FL bestämmer myndigheten på vilket sätt underrättelse skall ske, muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Av vårt förslag till 11 § framgår att myndigheten skall delge arbetstagaren underrättelsen enligt delgivningslagens bestämmelser. Att arbetstagaren får lämna ett muntligt yttrande följer av 14 § FL.

Bestämmelsen i vårt förslag till 12 § motsvaras av 14 kap. 1 § andra stycket i LOA. Den bestämmelsen behövs fortfarande i klarhetens intresse, eftersom det inte tydligt framgår av FL att arbetstagaren har rätt att få utredningen kompletterad.

Den nuvarande upplysningen i 14 kap. 5 § LOA att även JO och JK med preskriptionsavbrytande verkan kan anmana en arbetstagare att yttra sig har vi ansett vara en onödig upplysning i denna lag. Upplysningen har därför inte förts över till den nya lagen.

Hinder mot disciplinärt förfarande

13 §

Första stycket motsvarar i sak 14 kap. 3 § i LOA.

Bestämmelsen i andra stycket är ny och har som framgått av avsnitt 6.5.5.2 tillkommit i förtydligande syfte. Disciplinärt förfarande enligt lagen får alltså inledas eller, om det redan tidigare inletts, fortsättas bara om åklagare eller domstol vid den straffrättsliga prövningen kommit fram till att det som hänt inte utgjort något brott.

14 §

Paragrafen motsvaras i sak av 14 kap. 4 § i LOA.

Skadestånd

15 §

Paragrafen motsvarar i sak 16 kap. 7 § i LOA men har med hänsyn till våra övriga förslag begränsats till att bara avse ärenden om disciplinansvar.

I paragrafen omnämnda föreskrifter om beslutande organ och omröstning har tagits in i nya AF. Tidigare återfanns de i LOA.

Verkställighet av beslut

16 §

Paragrafen har sin motsvarighet i sak 17 kap. 1 § LOA. Den har justerats i förhållande till våra föreslagna förändringar i de materiella reglerna.

Undantag för vissa arbetstagare

17 §

Paragrafen motsvaras i sak av 10 kap. 4 § i LOA.

Åtalsanmälan

18 §

Paragrafen anger när en arbetstagare skall anmälas till åtal. Den motsvaras delvis av 12 kap. 1 § LOA. Ändringarna innebär, som framgått av de allmänna övervägandena i avsnitt 6.5.6, att skyldigheten att anmäla arbetstagare till åtal har begränsats.

För anmälningsskyldigheten enligt punkten 2 krävs således att brottet i det enskilda fallet kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Att det finns anledning anta att talan om enskilt anspråk kommer att föras innebär inte längre någon skyldighet att anmäla det misstänkta brottet till åtal. Omständigheten bör emellertid vägas in vid den bedömning som måste göras i varje enskilt fall. En annan faktor som kan vara av betydelse för denna bedömning är om brottet är riktat mot de samhällsuppgifter som myndigheten svarar för. Det förhållandet att en myndighet inte är skyldig att anmäla ett misstänkt brott till åtal innebär naturligtvis inte att den skulle vara förhindrad att göra det om den anser att det är påkallat.

Av 20 kap. 1 § fjärde stycket BrB följer att ansvar för tjänstefel inte inträder om gärningen också är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Om ett allmänt brott innefattar brottet tjänstefel kan denna

bestämmelse alltså leda till att någon anmälningsskyldighet enligt LOA inte föreligger. Det blir fallet om det allmänna brottet är ett bötesbrott. Eftersom skälig misstanke om brottet tjänstefel enligt lagtexten alltid skall anmälas till åtal är det emellertid självklart att åtalsanmälan skall ske också i en situation som den beskrivna.

Arbetskonflikter

19 - 25 §§

Eftersom bestämmelserna är i sak oförändrade i förhållande till den nuvarande regleringen i 3 kap. LOA, hänvisas till vår redogörelse för gällande rätt m.m. i avsnitt 6.5.1, såvitt gäller bestämmelsernas närmare innebörd.

De föreslagna 19 - 25 §§ motsvaras alltså av de nuvarande bestämmelserna i 3 kap. 1 - 6 §§ LOA. Skadeståndsreglerna i 6 § har för att förbättra läsbarheten delats upp på två nya paragrafer, 24 och 25 §§.

I 19 § som i sak överensstämmer med 3 kap. 1 § LOA har ordet "oundgängligen" inte tagits med i den nya texten. Arbetsdomstolen har nämligen i en dom (AD 1986 nr 111) uttalat att ordet oundgängligen i kombination med ordet nödvändighet får betraktas som ett förstärkningsord utan självständig betydelse, eftersom ett arbete inte kan vara mer eller mindre nödvändigt.

Försättande i disponibilitet

26 §

Paragrafen motsvaras i sak av 7 kap. 7 § LOA. Regeln har behandlats i avsnitt 6.3.4.

För de arbetstagare som omfattas av den särskilda fullmaktsanställningslagen som vi föreslår kommer en motsvarande regel också att gälla (se vidare avsnitt 6.5.4).

27 §

Som framgått av avsnitt 6.3.4 torde redan nu gälla att beslut om försättande i disponibilitet träder i kraft omedelbart. Detta har tidigare inte framgått direkt av lagtexten. Vi föreslår för tydlighetens skull att en uttrycklig regel införs. Vår bedömning är att detta inte innebär någon förändring i förhållande till vad som nu gäller.

Statens ansvarsnämnd

28 §

Paragrafen motsvarar närmast 15 kap. 4 § LOA. Skälen för de föreslagna ändringarna har redovisats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.4.4.2. Bemyndigandet i 15 kap. 4 § tredje stycket nuvarande LOA för regeringen

att meddela närmare föreskrifter om nämndens sammansättning och verksamhet har inte förts över till den nya lagen, se vidare avsnitt 9.1.1.

I *första stycket* anges dels vilka frågor som skall prövas av nämnden, dels vilka arbetstagare som omfattas av nämndens behörighet att fatta beslut. Av uppräknningen framgår att nämnden också äger rätt att besluta om uppsägning av arbetstagare om grunden för uppsägningen utgörs av omständigheter som är hänförliga till arbetstagaren personligen. Uppsägning på grund av arbetsbrist faller självklart utanför nämndens behörighet. Med vårt förslag i övrigt finns det inte längre några särskilda regler om avstängning i lagen. Bestämmelser om avstängning finns emellertid i LAS. Den som har att besluta om uppsägning eller avskedande har därmed också att ta ställning till frågan om avstängning. Nämnden äger därför rätt att besluta om avstängning enligt LAS i de ärenden som handläggs av nämnden.

I 15 kap. 4 § första stycket LOA anges i tre punkter vilka arbetstagare som omfattas av nämndens behörighet att fatta beslut. Av skäl som framgår av den allmänna motiveringen har personkretsen begränsats till att avse arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen eller som regeringen annars bestämmer. Förslaget innebär i stort sett att flertalet byråchefer och arbetstagare med motsvarande ställning inte längre omfattas av nämndens behörighet. Beslut om t.ex. uppsägning av en sådan arbetstagare som är anställd tills vidare skall i stället fattas av anställningsmyndigheten. Huvudregeln blir därmed att den som har anställt en arbetstagare också har att besluta i frågan om anställningen skall upphöra.

I lagtexten används uttrycket "anställs" genom beslut av regeringen. Därmed står det klart att det är förhållandena vid nämndens prövning som är avgörande för om nämnden är behörig att fatta beslut eller inte. Av myndigheternas instruktioner framgår vilka arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen. Det är således inte tillräckligt att arbetstagaren enligt den äldre ordningen har tillsatts av regeringen. För att hans sak skall handläggas av nämnden krävs att han har en sådan anställning som det vid prövningstillfället ankommer på regeringen att fatta beslut om.

När det gäller arbetstagare med fullmakt framgår det av *andra stycket* att det finns särskilda bestämmelser i fullmaktsanställningslagen om handläggningen av ärenden om avskedande av fullmaktshavare. Nämndens behörighet att fatta beslut om avskedande anges således i den lagen. Förevarande bestämmelse ger endast nämnden rätt att besluta i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan för fullmaktshavare.

Tredje stycket motsvarar i sak 15 kap. 4 § andra stycket LOA.

29 §

I paragrafen har tagits in de tidsfrister som tidigare återfanns i 11 kap. 5 § LOA. Samma tidsfrist föreslås gälla i uppsägnings- och avskedandeärendena.

Av andra meningen jämfört med första meningen framgår att JO och JK i fortsättningen även kan begära beslut om uppsägning. Denna fråga har behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.4.4.2.

Rättegång m.m.

Handläggningen av mål

30 §

I paragrafen anges hur talan mot beslut eller åtgärd enligt denna lag skall väckas. Dess innehåll överensstämmer i sak med 16 kap. 1 § i LOA. I den nuvarande bestämmelsen sägs att om handläggningen av mål angående tillämpningen av denna lag (dvs. nuvarande LOA) föreskrivs i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Av denna bestämmelse - och av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga - följer att de ifrågavarande besluten eller åtgärderna inte får överklagas. En arbetstagare som är missnöjd med ett sådant beslut eller en sådan åtgärd får i stället väcka talan enligt de bestämmelser som finns i lagen om rättegången i arbetstvister, dvs. i allmänhet vid arbetsdomstolen av hans organisation eller vid tingsrätt om organisationen inte vill företräda honom eller om han är oorganiserad. Bestämmelsen har anpassats språkligt till sin motsvarighet i 43 § första stycket, första meningen LAS.

Tid inom vilken talan i vissa fall måste väckas

31 - 33 §§

Av 31 §, som delvis motsvaras av 16 kap. 2 § i LOA, framgår att en fyraveckorsfrist gäller för arbetstagares rätt att väcka talan mot myndighets beslut om disciplinansvar.

32 § har sin motsvarighet närmast i 16 kap. 3 § LOA.

Vi har föreslagit att JO och JK skall ges behörighet att väcka talan även om uppsägning och avskedande i vissa fall, se avsnitt 6.4.4.2. I denna paragraf anges att sådan talan eller talan om ändring av ett beslut om disciplinansvar skall väckas inom fyra veckor från det att beslutet meddelades.

Den nuvarande hänvisningen i 16 kap. 3 § första meningen LOA till de särskilda bestämmelser som finns i andra författningar om rätt för JO och JK att begära ändring i ett sådant beslut, har vi ansett vara en onödig upplysning i denna lag och har därför inte överfört denna till den nya paragrafen. Se vidare avsnitt 9.1.1.

Enligt 33 § skall talan om skadestånd enligt 24 eller 25 § väckas senast tre månader efter det att stridsåtgärden har avslutats. Denna bestämmelse motsvaras av 16 kap. 5 § första stycket i nuvarande LOA.

Beträffande andra beslut eller åtgärder enligt denna lag (dvs. än i fråga om disciplinansvar enligt 31 § och skadestånd enligt förevarande paragraf) gäller - liksom enligt nuvarande LOA - däremot inte någon frist för arbetstagarens rätt att väcka talan.

Om talan inte väcks inom den tid som anges i 31 - 33 §§, är rätten till talan förlorad. Det motsvarar vad som föreskrivs i 16 kap. 6 § nuvarande LOA. Vi har dock inte ansett det nödvändigt att ha en uttrycklig bestämmelse om detta. Enligt vår mening ligger det i sakens natur att - om

det inte föreskrivs något annat i en särskild bestämmelse - talerätten förloras om talan inte väcks inom den föreskrivna tiden (jfr lagrådets uttalande i prop. 1991/92:139 s. 68 f).

Inskränkningar i lagens tillämpningsområde

Statsråden, JO, JK, justitieråden, regeringsråden samt biskopar och präster

34 §

Första stycket i paragrafen motsvaras närmast av den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 2 § LOA. Enligt de nuvarande reglerna i LOA gäller dock den lagen, med undantag för 4 - 17 kap., för kommunalt anställda präster. I förevarande paragraf har prästerna generellt undantagits från den nya lagens tillämpningsområde, eftersom motsvarande frågor för deras del fr.o.m. den 1 januari 1993 i stället kommer att regleras i den nya kyrkolagen (1992:300). Detsamma gäller i fråga om biskoparna. I övrigt hänvisas till allmänmotiveringen i avsnitt 6.2.

Paragrafens andra stycke om lagens tillämpning på justitieråd och regeringsråd motsvaras närmast av nuvarande 1 kap. 3 § första stycket LOA, med beaktande av de begränsningar som följer i de materiella reglerna genom våra förslag. I enlighet med vårt förslag i avsnitt 6.2 skall lagen tillämpas i samma utsträckning även på JK samt justitierådens och regeringsrådets ersättare.

Lokalanställda vid utlandsmyndigheter

35 §

Paragrafen motsvaras i sak av 1 kap. 4 § LOA. Se i övrigt allmänmotiveringen i avsnitt 6.2.

Arbetsstagare med anvisade arbeten

36 §

Paragrafen motsvaras i sak närmast av 1 kap. 6 § LOA. Se i övrigt allmänmotiveringen i avsnitt 6.2.

Andra författningars tillämpning

37 §

De följande bestämmelserna som innehåller vissa undantag från den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen är speciella för anställningar som omfattas av LOA. Vi har därför ansett att undantagen skall återges i denna lag och inte i LAS och MBL.

Första stycket motsvaras i sak av 2 kap. 5 § första stycket i nuvarande LOA. Av bestämmelsen framgår att 2 § MBL inte skall tillämpas i anställningsförhållande som omfattas av den nya lagen. I den paragrafen undantas verksamhet, som är av ideell natur eller som har opinionsbildande ändamål, från MBL:s tillämpningsområde, såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

I förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150) sägs att undantaget i 2 § MBL "motiveras med att arbetstagarinflytandet annars skulle komma i kollision med andra demokratiska intressen. När det gäller den offentliga sektorn, kräver enligt förslaget hänsynen till den politiska demokratin och till den offentliga verksamhetens uppgift att tjäna samhällsintresset särskilda överväganden i fråga om arbetstagarnas inflytande". Eftersom statens verksamhet, åtminstone delvis, är av opinionsbildande natur, skulle tveksamhet kunna uppkomma i fråga om MBL:s tillämpning på statens område i vissa fall. Det har därför ansetts lämpligt att den angivna bestämmelsen i 2 § MBL inte tillämpas inom den offentliga sektorn. Av bestämmelsen framgår vidare att föreskrifterna om tystnadsplikt och förhandling om tystnadsplikt m.m. i 21 och 22 §§ MBL inte skall gälla i fråga om arbetstagare som omfattas av LOA. Bestämmelserna i MBL får betraktas som undantag från tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) genom att de öppnar en möjlighet till avtalslösningar i dessa frågor. Detta har inte ansetts lämpligt inom den offentliga sektorn och därför har ett undantag gjorts för 21 och 22 §§ MBL.

Andra stycket motsvaras i sak närmast av 2 kap. 5 § andra stycket i nuvarande LOA, som föreskriver att bestämmelserna i 11 - 14 §§ MBL om förhandlingsskyldighet inte skall tillämpas i fråga om vissa beslut enligt LOA. Det har inte ansetts lämpligt att ifrågavarande beslut skall kunna bli föremål för förhandlingar. Vi föreslår att den begränsning av förhandlingsskyldigheten som redan nu torde gälla inför beslut om försättande i disponibilitet direkt skall kunna utläsas ur lagtexten (jfr avsnitt 6.3.4).

Bestämmelsen tar i vårt förslag därutöver bara sikte på beslut i fråga om disciplinansvar och åtalsanmälan.

Tredje stycket motsvaras i sak av 2 kap. 6 § i nuvarande LOA men har anpassats till det förändrade tillämpningsområdet enligt den föreslagna 1 §. Genom bestämmelsen i detta stycke ges lagstöd för från LAS avvikande bestämmelser i förordning, t.ex i tidsbegränsningsförordningen (1991:1750). Bestämmelsen legitimerar även vanliga förordningar på området, dvs. inte bara förordningar som har meddelats med stöd av lag. Den går alltså längre än 2 § första stycket LAS.

Det som sägs i sista meningen i nuvarande 2 kap. 6 § LOA om tillämpningen på riksdagsanställda framgår av 1 § i den nya lagen och har därför inte tagits med i detta stycke.

Övergångsbestämmelser

1. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1993.
2. Genom lagen upphävs den nuvarande regleringen i LOA.

3. Denna punkt motsvaras av punkt 4 övergångsbestämmelserna till LOA.
4. Punkten motsvarar punkt 8 övergångsbestämmelserna till LOA.
5. Se allmänmotiveringen till avsnitt 6.4.1.
6. Denna punkt motsvaras av punkt 6 övergångsbestämmelserna till LOA. Det finns fortfarande föreskrifter meddelade i ett antal frågor som kan bli föremål för avtal och det kan också tillkomma föreskrifter i vissa gränsfrågor till det avtalsbara området. Utlandsreseförordningen (1991:1754) är ett exempel på ett ämne som får avtalsregleras men där kollektivavtal ännu inte har träffats. En övergångsbestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att tills vidare meddela sådana föreskrifter bör därför finnas med i den nya lagen.
7. Denna övergångsbestämmelse motsvaras av punkt 7 övergångsbestämmelserna till LOA. Här regleras förhållandet mellan kollektivavtalsbestämmelser och föreskrifter inom regeringens kompetensområde såvitt avser avtalsbara frågor. Om frågan regleras i kollektivavtal, upphör föreskriften att gälla.
8. Vi har ansett det rimligt att låta den principen gälla att om handläggningen av ett ärende har påbörjats eller om ärendet grundas på en omständighet som inträffat före lagens ikraftträdande skall äldre bestämmelser, dvs. nuvarande LOA och AF, tillämpas.
9. Som framgår av avsnitt 6.3.3.5 föreslår vi att dagens system för förflyttning av arbetstagare inom försvarsmakten övergångsvis skall behållas i avvaktan på en ny försvarsmyndighet för alla anställda inom försvarsmakten. Den föreslagna övergångsbestämmelsen motsvarar 7 kap. 8 § LOA i tillämpliga delar.

Till övergångsbestämmelsen an knyter en övergångsbestämmelse till vårt förslag till ny AF. *Första stycket* i denna motsvarar 34 § AF, och *andra stycket* motsvarar 15 kap. 2 § LOA.

9.2 Förslaget till lag om fullmaktsanställning

Lagens tillämpningsområde

1 §

Av vårt förslag till ny LOA framgår bl.a. att den lagen skall gälla för arbetstagare som är anställda hos statliga myndigheter. Bestämmelserna i nya LOA gäller självfallet även för dem som är anställda med fullmakt.

Förutom LOA gäller MBL och formellt även LAS för fullmaktsanställda. På grund av reglerna i 3 och 14 §§ är LAS giltighet mycket starkt begränsad. På grund av regeln i 13 § är även MBL:s giltighet begränsad.

Den av oss föreslagna lagen med särskilda bestämmelser om fullmaktsanställning är en speciallagstiftning i förhållande till nya LOA. Det innebär att reglerna i denna lag skall tillämpas i stället för reglerna i nya LOA, om samma sak regleras i båda lagarna.

Denna lag skall enligt förslaget vara tillämplig på fullmaktsanställda hos de statliga myndigheterna. Vad som menas med de statliga myndigheterna

framgår av specialmotiveringen till vårt förslag till ny LOA. Fullmaktsanställningslagen blir till skillnad från nya LOA inte tillämplig på dem som är anställda hos riksdagen, kyrkomötet eller försäkringskassorna. Enligt vad vi har inhämtat finns det inte heller några fullmaktsanställda hos riksdagen eller försäkringskassorna.

Som framgår av avsnitt 6.5.4 har vi ansett oss fria att göra förändringar i handlägningsreglerna. När det däremot gäller de materiella reglerna, gör vi enbart språkliga eller i övrigt marginella förändringar.

De arbetstagare som är anställda med fullmakt och för vilka kyrkolagen gäller omfattas inte av fullmaktsanställningslagen (jfr åter avsnitt 6.5.4).

2 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 § LOA.

Enligt *första stycket* skall en ordinarie domare alltid anställas med fullmakt. Som framgår av avsnitt 6.5.4 är valet av anställningsform avgörande för om reglerna om ordinarie domare i 11 kap. 5 § RF skall tillämpas. Liksom tidigare anges det i lagen att det är regeringen som avgör vilka domare som skall anställas som ordinarie.

Regeringen skall enligt *andra stycket* bestämma vem som i övrigt skall anställas med fullmakt. Självfallet gäller det enbart såvitt gäller arbetstagare hos myndigheterna under regeringen. För tydlighetens skull har detta angetts i lagtexten.

Vi har i avsnitt 6.5.4 redogjort för vår syn på vilka som i framtiden bör anställas med fullmakt. Att i lag fastslå vilka - utöver de ordinarie domarna - som bör anställas med fullmakt finner vi emellertid mindre ändamålsenligt. Redan idag faller denna fråga under regeringens bestämmanderätt, och vi har inte funnit något skäl för att frågan i stället bör lagregleras.

Anställningens upphörande

3 §

Den föreslagna paragrafen har en motsvarighet i 7 kap. 1 § LOA. Vi har redogjort för innebörden av denna regel i avsnitt 6.3.3.1.

Som framgår av avsnitt 6.5.4 går vårt förslag ut på att samla alla specialregler om fullmaktsanställning i en lag. Av regeln i 3 § följer att arbetstagare som är anställda med fullmakt får skiljas från anställningen endast med stöd av någon regel i fullmaktsanställningslagen.

Med skiljande från anställningen avses liksom f. n. enbart tvångsvisa förfaranden. Fullmaktsanställda får sålunda skiljas från anställningen på grund av ålder eller sjukdom (4 eller 5 §), avskedande (6 §), förflyttning (7 §) eller försättning i disponibilitet (8 §).

Genom stadgandet i 3 § att arbetstagare får skiljas från anställningen endast med stöd i fullmaktsanställningslagen utesluts att 39 § LAS kan tillämpas på fullmaktsanställningar (jfr avsnitt 6.4.4.2).

I 13 kap. 5 § LOA erinras om att en arbetstagare kan vara skyldig att frånträda tjänsten om han får förvaltare enligt föräldrabalken eller försätts

i konkurs. Detta innebär inget skiljande från anställningen, varför en reglering eller hänvisning till sådana bestämmelser inte är nödvändig i denna lag.

Avgångsskyldighet på grund av ålder

4 §

Den föreslagna paragrafen har sin motsvarighet i 7 kap. 3 § LOA.

Som framgår av avsnitt 6.3.3.3 anser vi att regeln i 33 § LAS i princip är tillfyllest för de arbetstagare som omfattas av LOA. På grund av den lagstiftningsteknik som vi har valt med regleringen i 3 § måste fullmaktsanställningslagen innehålla antingen en regel som direkt stadgar avgångsskyldighet för fullmaktsanställda eller en regel som hänvisar till 33 § LAS.

Ordalydelsen i regeln om ordinarie domare i 11 kap. 5 § RF talar för en regel som direkt stadgar avgångsskyldighet, särskilt mot bakgrund av att en ordinarie domare skall ha rätt att begära domstolsprövning av ett beslut om avgångsskyldighet. Vidare har regeringen genom en förordning om möjlighet för ordinarie domare att kvarstå i anställning efter pensionsåldern, DVFS 1991:26, A 72, föreskrivit att ordinarie domare har rätt att kvarstå i anställningen två år efter det att pensionsåldern enligt pensionsavtalet har uppnåtts. Mot denna bakgrund föreslår vi att en särskild regel om avgångsskyldighet på grund av ålder införs för fullmaktshavarna.

Eftersom pensionsåldern för ordinarie domare anges dels i kollektivavtal, dels i förordning, har lagtexten kompletterats med en hänvisning även till förordningsreglering.

I 7 kap. 3 § LOA föreskrivs avgångsskyldighet vid "ålder som anges i avtal om statlig pension eller annat avtal". Med "annat avtal" avses kollektivavtal om pension för försäkringskasseanställda (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 254). Enligt vad vi har inhämtat finns det inga arbetstagare som är anställda med fullmakt hos de allmänna försäkringskassorna. Vi föreslår därför inte att hänvisningen till "annat avtal" tas med i den nya lagen.

Avtal om statlig pension har alltsedan regeln infördes med 1965 års statstjänstemannalag varit kollektivavtal. Detta förutsattes också, även om det inte uttalades, då regeln utarbetades (jfr t.ex. prop. 1965:60 s. 202 ff). Vi föreslår därför att det uttryckligen skall sägas i lagen att pensionsåldern skall framgå av kollektivavtal.

Avgångsskyldighet på grund av sjukdom

5 §

Första stycket motsvarar 7 kap. 4 § LOA.

Vi föreslår i avsnitt 6.3.5 att den statliga arbetsmarknadens system med tvångsvis läkarundersökning, avstängning och avgångsskyldighet på grund av sjukdom skall slopas för statligt anställda arbetstagare i allmänhet. När

det gäller fullmaktshavarna föreslår vi att dagens system oförändrat skall föras över till den nya lagstiftningen.

Andra stycket motsvarar 7 kap. 6 § LOA. Vi föreslår i avsnitt 6.3.3.4 att denna bestämmelse skall slopas för statligt anställda arbetstagare i allmänhet.

I förhållande till 7 kap. 4 § LOA har vi gjort den justeringen att det inte längre är en förutsättning för avgångsskyldighet att Socialstyrelsen fattar vissa beslut. Som framgår av avsnitt 6.3.5 tillämpas det föreslagna systemet redan idag.

Om arbetstagaren kan utföra andra arbetsuppgifter inom ramen för sin anställning, föreligger ingen avgångsskyldighet. Någon omplacering till arbetsuppgifter utanför anställningen så att arbetstagaren får en ny anställning kan inte genomföras mot en fullmaktsanställds vilja. Det blir i så fall fråga om en förflyttning enligt 7 §. Ordet omplacering har därför inte tagits med i vårt förslag.

Avskedande

6 §

Regeln ersätter reglerna om avskedande i 11 kap. LOA.

Vi har i avsnitt 6.4.4 redogjort för vår syn på avskedanden i statliga anställningsförhållanden. Som framgår där föreslår vi att reglerna om avskedande i LOA ersätts av reglerna om avskedande i LAS.

Första stycket är utformat enligt samma mönster som regeln om uppsägning i 7 kap. 2 § första stycket LOA. Hänvisningen till LAS innebär att ett ärende om avskedande skall handläggas helt enligt de regler som finns i LAS, dvs. regler om överläggning, frister, skadestånd m.m.

I *andra stycket* anges att RF:s bestämmelser om vilka omständigheter som får läggas till grund för att skilja ordinarie domare från anställningen skall tillämpas. Som framgår av avsnitt 6.4.4.2 anser vi att ett avskedande av en ordinarie domare får grundas direkt på bestämmelsen i 11 kap. 5 § första stycket 1 RF. Av hänvisningen i första stycket följer att ett avskedande av en ordinarie domare skall handläggas enligt avskedanderegler i LAS på samma sätt som för övriga fullmaktsanställda. Självfallet finns det även andra handläggningsregler som skall följas, t.ex. i FL. Skillnaden ligger i att grunderna för avskedande av ordinarie domare framgår direkt av RF.

Förflyttning

7 §

Regeln har sin motsvarighet i 7 kap. 8 § LOA. De förändringar som har gjorts i förhållande till 7 kap. 8 § LOA motiveras i avsnitt 6.3.3.5.

Förflyttningsinstitutet presenteras närmare i avsnitt 6.3.1.

I *andra stycket* anges att ett beslut om förflyttning av en ordinarie domare skall ske med tillämpning av regeringsformens bestämmelser (11

kap. 5 § tredje stycket RF). Därvid skall handläggningsreglerna i t.ex. nya fullmaktsanställningsförrordningen följas.

Försättande i disponibilitet

8 §

Paragrafen har en motsvarighet i 7 kap. 7 § LOA. Eftersom en fullmaktsanställd får skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrifterna i denna lag, måste en hänvisning till den materiella regeln om försättande i disponibilitet i vårt förslag till LOA göras för att en fullmaktsanställd skall kunna försättas i disponibilitet.

Institutet försättande i disponibilitet beskrivs i avsnitt 6.3.4.

Avstängning

9 §

Paragrafen motsvarar 13 kap. 1 och 2 §§ LOA. En språklig omarbetning har gjorts i syfte att göra paragrafen mer lättläst. Inga ändringar i sak är avsedda.

Som framgår av avsnitt 6.3.5 och 6.4.4.2 föreslår vi att reglerna om avstängning i LOA inte skall föras över till den nya LOA.

När det gäller avstängning på grund av att avskedande kan bli aktuellt, föreslår vi att reglerna i 13 kap. 1 § LOA för fullmaktshavarnas del överförs utan ändring i sak. Anledningen är främst att det i 11 kap. 5 § RF stadgas att en ordinarie domare skall kunna påkalla domstols prövning av ett beslut om avstängning. Enligt vår mening talar detta starkt för en uttrycklig reglering av möjligheterna till avstängning när det gäller ordinarie domare och andra fullmaktsanställda. Vår ambition har också varit att samla reglerna om fullmaktshavarnas anställningsskydd i fullmaktshavarlagen. Till detta kommer att det för de ordinarie domarnas del, men även för andra fullmaktsanställdas, typiskt sett är svårt att genomföra omplaceringar inom anställningens ram (jfr AD 1989 nr 52).

Reglerna i 13 kap. 1 § tredje stycket och 13 kap. 3 § LOA om att en avstängning omedelbart skall hävas om grunden för den upphör och att en avstängning gäller längst till dess anställningen upphör föreslår vi inte överförda till den nya lagen, eftersom de ger uttryck för självklarheter. Vi gör samma bedömning när det gäller regeln i 14 kap. 8 § LOA om att frågan om avskedande skall prövas snarast om beslut om avstängning meddelas.

Läkarundersökning

10 §

Paragrafen motsvarar 13 kap. 2 § andra stycket LOA. En språklig omarbetning har gjorts i syfte att göra paragrafen mer lättläst. Inga

ändringar i sak är avsedda. Självfallet får en arbetstagare åläggas att undergå läkarundersökning bara om det saknas tillräcklig utredning om huruvida den bristande tjänstdugligheten beror på sjukdom. En uttrycklig regel om detta har inte ansetts nödvändig.

Vi föreslår i avsnitt 6.3.5 att den statliga arbetsmarknadens system med tvångsvis läkarundersökning, avstängning och avgångsskyldighet på grund av sjukdom inte skall föras över till den nya LOA. När det däremot gäller fullmaktshavarna föreslår vi att dagens system oförändrat skall föras över till den nya lagstiftningen.

I 13 kap. 4 § LOA sägs att närmare föreskrifter för tillämpningen av reglerna om läkarundersökning och avstängning meddelas av regeringen. Eftersom regeringen kan meddela sådana föreskrifter även utan en sådan regel, behövs den inte (jfr avsnitt 9.1.2).

Handläggningen

11 §

Paragrafen har en motsvarighet i 14 kap. 1 § LOA, såvitt gäller avstängning och läkarundersökning.

Regeln om muntlig handläggning har slopats, eftersom en motsvarande regel redan finns i 14 § FL.

Av första stycket framgår att den kommunikationsplikt som följer av 17 § FL även i fortsättningen skall fullgöras skriftligen när det gäller frågor om läkarundersökning och avstängning. Regeln i första stycket kan på så sätt sägas utgöra en påbyggnad på 17 § FL.

Även i fortsättningen får arbetstagaren anlita biträde eller ombud, t.ex. en facklig företrädare, i ett ärende om avstängning eller läkarundersökning. Regeln i andra stycket innebär bl.a. att arbetstagaren kan begära att en facklig företrädare skall få yttra sig i ärendet (prop. 1984/85:117 s. 26 f).

12 §

Paragrafen motsvarar 14 kap. 10 § LOA. En språklig omarbetning har gjorts. Ingen ändring i sak är avsedd.

13 §

Första stycket har en motsvarighet i 2 kap. 5 § andra stycket LOA, såvitt avser avstängning och läkarundersökning. Förhandlingar kan givetvis begäras med stöd av den allmänna regeln om förhandlingsrätt i 10 § MBL (jfr prop. 1984/85:117 s. 26 f).

Andra stycket motsvarar 14 kap. 7 § andra stycket LOA.

Skadestånd

14 §

Paragrafen motsvaras i sak närmast av 16 kap. 7 § LOA.

I 16 kap. 7 § LOA finns en bestämmelse enligt vilken arbetsgivaren skall betala skadestånd, om han bryter mot föreskrifterna i AF om handläggningen av ett ärende om läkarundersökning eller avstängning. Det kan emellertid ifrågasättas om det är förenligt med reglerna om normgivningsmakten i RF att ge en lagregel om skadestånd men låta dess innehåll bestämmas genom vad som föreskrivs i en förordning. Det naturliga är i stället att de materiella reglerna och sanktionsreglerna finns i samma författning.

Att föra över handläggningsföreskrifterna i AF till fullmaktsanställningslagen skulle onödigt tynga lagen. Vidare har vi inte funnit att dessa handläggningsregler behöver upprätthållas med en skadeståndssanktion. I enlighet med det har vi inte överfört någon bestämmelse om skadeståndsskyldighet för brott mot föreskrifterna i AF till den nya lagen. Vi anser att denna skillnad gentemot dagens regelsystem inte påverkar fullmakts-havarnas rättsställning.

I 16 kap. 7 § LOA regleras också arbetstagarens rätt till skadestånd i avskedandefall. I enlighet med vad vi har sagt i avsnitt 6.4.4 får i stället handläggningen av ett ärende om avskedande i dess helhet följa regelsystemet i LAS. Som har framgått kan dock inte 39 § LAS tillämpas inom ramen för en fullmaktsanställning.

Ordinarie domares tjänstgöringsskyldighet

15 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § LOA. Den har behandlats i avsnitt 6.5.4. Språkliga justeringar har gjorts, främst med hänsyn till att tjänstebegreppet inte har förts över till den nya lagtexten (jfr avsnitt 6.3.1).

Statens ansvarsnämnd

16 §

Denna paragraf reglerar Statens ansvarsnämnds behörighet att besluta i frågor om läkarundersökning och avstängning enligt denna lag samt avskedande enligt LAS när det gäller arbetstagare som är anställda med fullmakt. Vi har redovisat vår syn på stadgandet i avsnitt 6.4.4.2. Vi hänvisar också till specialmotiveringen till 28 § i vårt förslag till ny LOA.

Paragrafen har sin motsvarighet i sak närmast i 15 kap. 4 § LOA. Skälen för ändringarna har vi redovisat i avsnitt 6.4.4.2.

17 §

Paragrafen har sin motsvarighet i sak närmast i 11 kap. 5 § LOA.

Rättegång m.m.*Handläggningen av mål*

18 §

Första stycket motsvarar 16 kap. 1 § LOA. Av denna bestämmelse och av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga följer att beslut som fattas med stöd av fullmaktsanställningslagen inte får överklagas. Bestämmelsen har anpassats språkligt till motsvarande bestämmelse i 43 § LAS.

Andra stycket innehåller en erinran om bestämmelserna i 12 kap. 8 § RF (jfr avsnitt 6.5.4).

19 §

Paragrafen motsvarar 15 kap. 5 och 7 §§ LOA i tillämpliga delar.

Verkställighet av beslut

20 §

Paragrafen motsvarar 17 kap. 1 och 2 §§ LOA i tillämpliga delar. I enlighet med vad vi har sagt i avsnitt 6.4.4.2 ger vi inga förslag till särskilda handläggningsregler när det gäller avskedande, utan föreslår att avskedanderegler i LAS, t.ex. 35 § LAS, skall tillämpas fullt ut. I övrigt är inga ändringar i sak avsedda.

21 §

Paragrafen motsvarar 17 kap. 3 § LOA och vad som redan gäller om verkställigheten av beslut om försättande i disponibilitet (jfr avsnitt 6.3.4).

Tid inom vilken talan måste väckas

22 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 2 § LOA. Om talan inte väcks inom den föreskrivna tiden, är rätten till talan förlorad. Detta gäller även utan något uttryckligt stadgande (jfr lagrådets uttalande i prop. 1991/92:139 s. 68 f).

Liksom i LOA är rätten till talan inte inskränkt till viss tid när det gäller avstängning eller försättande i disponibilitet.

23 §

Paragrafen motsvarar 16 kap. 3 § LOA.

Enligt sina instruktioner är JO och JK behöriga att väcka talan om ändring av beslut om avstängning och avskedande i vissa fall (se avsnitt 6.4.4.2). I denna paragraf anges att en sådan talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet meddelades. Om talan inte väcks inom denna tid, är rätten till talan förlorad. Detta gäller även utan något uttryckligt stadgande (jfr lagrådets uttalande i prop. 1991/92:139 s. 68 f).

9.3 Förslagen till ändringar i vissa andra lagar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket

I denna lag har bara hänvisningen till LOA:s SFS-nummer ändrats.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

2 §

Paragrafens *andra stycke* har anpassats till våra förslag om tillämpningsområdet för nya LOA och vad som skall avses med statlig anställning (jfr avsnitt 5.3). Vidare har en anpassning gjorts till våra förslag om att slopa tjänstebegreppet (jfr avsnitt 6.3.1). I övrigt har hänvisningen till 5 kap. LOA ersatts med hänvisningar till fullmaktsanställningslagen och arbetsrättsliga beredskapslagen (jfr avsnitt 6.5.4 och 7.3).

Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

6 §

I *andra stycket* har JK tillagts behörigheten att begära beslut om uppsägning. Den behörigheten korresponderar med Statens ansvarsnämnds utökade behörighet i detta avseende. Detta berörs närmare i avsnitt 6.4.4.2. Som lagtexten är utformad ger den inte stöd för ingripande i andra fall än då det är fråga om att arbetstagaren har gjort sig skyldig till en brottslig gärning eller till en tjänsteförseelse. Uppsägning på grund av andra omständigheter som hänför sig till arbetstagaren personligen, t.ex. samarbetssvårigheter, omfattas alltså inte av JK:s utökade behörighet att påkalla beslut. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

7 §

I paragrafens *första stycke* har JK tillagts behörighet att väcka talan även angående ett beslut om uppsägning. Eftersom det inte finns några särskilda regler om uppsägning av arbetstagare hos staten har lagtexten ändrats i detta avseende. Paragrafens andra och tredje stycken är oförändrade.

Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1977:218)

I denna lag har bara hänvisningen till LOA:s SFS-nummer ändrats.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

14 §

På grund av våra övriga förslag omfattar nuvarande 14 kap. 1 och 5 §§ LOA bara ärenden om disciplinansvar. De har därför redigerats om, se avsnitt 6.5.5. Förevarande paragraf har anpassats till de föreslagna ändringarna i LOA.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap. 20 §

Hänvisningen i paragrafens *första stycke* har ändrats till att avse motsvarande bestämmelser i nya LOA och fullmaktsanställningslagen.

Förslaget till lag om ändring i lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter

2 §

Bestämmelsen har anpassats till våra förslag om beslutande myndighet i nya AF (jfr avsnitt 7.2.2).

3 §

Paragrafen *första stycke* har anpassats till våra förslag om Statens ansvarsnämnd som beslutande myndighet (jfr avsnitt 6.4.4.2 och specialmotiveringen till 27 § nya LOA).

Paragrafens *andra stycke* har setts över språkligt.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd**18 §**

I första stycket har orden "mot arbetsgivaren" strukits. Därmed står det klart att man vid bedömningen också kan ta hänsyn till intresset av att slå vakt om den offentliga anställningens integritet och särart. Detta behandlas närmare i den allmänna motiveringen, avsnitt 6.4.4.2. Andra stycket i paragrafen är oförändrat.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:1061) med instruktion för Riksdagens förvaltningskontor**12 §**

I 12 § 5 har begreppen inrättande, indragning och tillsättning av tjänst slopats. I stället anges att förvaltningskontoret skall besluta om anställning av vissa arbetstagare. Förändringarna följer våra förslag om att slopa tjänstebegreppet (jfr avsnitt 6.3.1). Vidare har vi ersatt "därmed likställd eller högre tjänst" med "arbetstagare som förvaltningskontoret bestämmer". Med ett slopat tjänstebegrepp blir det nämligen omöjligt att definiera anställningar som högre eller lägre än andra anställningar. 12 § 7 har anpassats till de förändringar som vi föreslår i lagen (RFS 1980:4) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)**7 a §**

Regeln överförs utan ändring i sak från 7 kap. 8 § första stycket tredje och fjärde meningarna LOA. Vi har i avsnitt 6.3.3 angivit skälen för att regeln bör finnas i polislagen och inte i LOA.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.**6 §**

I *fjärde stycket* har JO tillagts behörigheten att begära beslut om uppsägning. Den behörigheten korresponderar med Statens ansvarsnämnds utökade behörighet i detta avseende. Detta berörs närmare i avsnitt 6.4.4.2. Som lagtexten är utformad ger den inte stöd för ingripande i andra fall än då det är fråga om att arbetstagaren har gjort sig skyldig till en brottslig gärning eller till en tjänsteförseelse. Uppsägning av andra omständigheter som hänför sig till arbetstagaren personligen, t.ex. samarbetssvårigheter, omfattas alltså inte av JO:s utökade behörighet att påkalla beslut. Paragrafen är i övrigt oförändrad.

7 §

I paragrafens *första stycke* har JO tillagts behörighet att väcka talan även angående ett beslut om uppsägning. Eftersom det inte finns några särskilda regler om uppsägning av arbetstagare hos staten har lagtexten ändrats i detta avseende. Paragrafens andra och tredje stycken är oförändrade.

21 §

På grund av våra övriga förslag omfattar 14 kap. 1 och 5 §§ LOA endast ärenden om disciplinansvar. De har därför redigerats om. *Tredje stycket* i förevarande paragraf har anpassats till de föreslagna ändringarna i LOA.

Förslaget till lag om ändring i arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)

10 §

Paragrafen överensstämmer i sak med 5 kap. 2 § LOA.

I linje med våra förslag till nya LOA och nya AF har uttrycket *arbetstagare hos staten utmönstrats* och ersatts av en hänvisning till LOA:s tillämpningsområde. Även i övrigt har en viss språklig omarbetning skett av lagtexten.

Någon mer genomgripande samordning med de övriga paragraferna i arbetsrättsliga beredskapslagen har dock inte gjorts. Behovet av detta bör övervägas närmare i samband med en mer övergripande genomgång av författningsberedskapen på det statliga personalområdet (se avsnitt 7.3).

Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank

37 §

Hänvisningen till nuvarande 4 kap. 2 § 2 och 3 LOA har bytts ut mot en hänvisning till de i sak motsvarande bestämmelserna i 6 § 2 och 3 i förslaget till nya LOA. Vidare har orden "innehå eller utöva tjänst" ersatts av orden "ha anställning". En motsvarande språklig modernisering har gjorts i de bestämmelser i LOA som man hänvisar till. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare

7 §

Hänvisningen till bestämmelserna om LOA:s tillämpningsområde i 1 kap. 1 § nuvarande LOA har bytts ut mot en hänvisning till de närmast motsvarande bestämmelserna i 1 och 2 §§ förslaget till nya LOA. Eftersom tillämpningsområdet föreslås bli något snävare i nya LOA (se avsnitt 6.2 och specialmotiveringarna till 1 och 2 §§ nya LOA), medför

detta en motsvarande begränsning i tillämpningen av förevarande paragraf. Paragrafen blir därför inte längre tillämplig på anställda hos s.k. icke-statliga arbetsgivare annat än när dessa uttryckligen har angetts i 1 eller 2 § nya LOA.

Allmänt om affärsverken

Affärsverken har sitt ursprung på 1870-talet då Statens järnvägar, SJ, blev ett affärsdrivande verk. Flertalet övriga affärsverk tillkom genom budgetreformen 1911. Genom tillskapandet av affärsverken ville statsmakterna åstadkomma en snabbare utbyggnad av infrastrukturen än vad man då ansåg var möjligt att åstadkomma i privat regi.

Affärsverksformen kännetecknas av att verket utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten samtidigt som den förmögenhetsmässigt utgör en integrerad del av staten. Andra kännetecken är att regeringen har direktivrätt gentemot verken och att dessa har lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Affärsverken finansierar verksamheten med sina intäkter från de tjänster och produkter de tillhandahåller. Någon helt entydig och allmängiltig definition av vad ett affärsverk är finns dock inte prop. 1990/91:87 s. 129 och 130).

Sedan Affärsverket FFV fr.o.m. den 1 januari 1991 ombildats till aktiebolag och samma skett med Statens vattenfallsverk fr.o.m. den 1 januari 1992, varvid samtidigt två nya affärsverk, Svenska Kraftnät och Trollhätte kraftverk, bildades, finns för närvarande åtta statliga affärsverk. De har tillsammans ca 150 000 anställda, vilket motsvarar drygt 40 procent av samtliga anställda i statlig tjänst (ca 380 000). Dessa är Postverket, Televerket, SJ, Domänverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät och Trollhätte kraftverk.

Postverket är det största affärsverket sett utifrån antalet anställda, drygt 64 000 år 1989 (enligt Statistisk årsbok 1991, men ca 56 000 samma år enligt 1990 års redogörelse för de statliga företagen, skr. 1990/91:20). Omsättningen uppgick samma år till ca 17 miljarder kr.

Enligt instruktionen (1988:79) för Postverket (ändrad senast 1991:1901) skall Postverket finnas över hela landet och förmedla brev, paket och betalningar samt erbjuda andra finansiella tjänster från alla till alla. I uppdraget från staten ingår att ge god service med hög tillförlitlighet. Verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder och ska ge tillräcklig lönsamhet.

Enligt riksdagsbeslut är Postverket sedan den 1 april 1988 organiserad som en affärsverkskoncern. Posten består av de fem affärsverksområdena Brev, Lättgods, Postgirot, Bank och Kassa samt Utrikes, av Finansrörelsen och ett antal särskilda resultatenheter och olika dotterbolag. Postbolagen AB är moderbolag i koncernens bolagsdel och har till huvudsaklig uppgift fastighetsförvaltning, finansförvaltning och leasingverksamhet beträffande

inventarier åt dotterbolag. Bland dotterbolagen finns bl.a. Tidningstjänst AB som sköter samdistributionen av dagstidningar.

Televerket är det näst största verket efter antalet anställda, ca 38 000 anställda i januari 1992.

Enligt instruktionen (1988:348) för Televerket skall det tillgodose enskilda människors, företags och myndigheters behov av telekommunikationer. Televerket svarar också för att möjligheten till radiokommunikationer utnyttjas på bästa sätt.

Televerket är organiserat som en affärsverkskoncern. Koncernen består av en affärsverksdel, Televerket, och en bolagsdel, Teleinvestgruppen. Affärsverksdelen består av ett Koncernhuvudkontor med 6 koncernstaber, 5 Divisioner med landsomfattande ansvar, 8 regioner som är geografiskt avgränsade med resultatansvar samt 3 särskilda resultatenheter Tvt Utbildning, Fastighetenheten Telaris och TeleTV. Koncernens bolagsdel, Teleinvestgruppen, består av ett 50-tal företag i vilka Teleinvest AB som moderbolag har ägarintressen (ca 7 500 anställda i januari 1992). Samtliga Teleinvest AB:s aktier förvaltas av Televerket.

Den totala verksamheten styrs av Koncernhuvudkontoret. De åtta regionerna plus divisionerna NätTjänster och TeleTjänster svarar för att den primära televerksamheten fungerar. Regionerna har resultat- och verksamhetsansvar inom sina geografiska områden medan divisionerna har ett landsomfattande ansvar för sina respektive fackområden, nät och marknad.

Statens Järnvägar, SJ, är det tredje största affärsverket med - sedan Banverket den 1 juli 1988 brutits ut från SJ - drygt 28 000 anställda år 1989 (enligt Statistisk årsbok 1991, men ca 36 500 samma år enligt 1990 års redogörelse för de statliga företagen). Omsättningen uppgick samma år till ca 19 miljarder kr.

Enligt instruktionen (1988:626) för statens järnvägar skall SJ driva järnvägs-, färje- och busstrafik samt därmed sammanhängande rörelse.

SJ är också en affärsverkskoncern. Koncernen består av affärsverket SJ med de tre divisionerna persontrafik, godstransport och fastigheter samt av en bolagsdel, Swedcarriergruppen, bestående av AB Swedcarrier (moderbolag) och bl.a. ASG AB, AB Swebus, AB Swelast, AB Trafikres-tauranger, AB SweFerry och TGOJ.

Svenska Kraftnät förvaltar och driver från årsskiftet 1991/92 storkraft-nätet för el, inklusive de statligt ägda utlandsförbindelserna. Riksdagen beslutade våren 1991 (prop. 1990/91:97, NU38, rskr.318) att verksamheten med storkraftnätet inom Statens vattenfallsverk skulle föras över till en separat organisation, när huvuddelen av verksamheten i Statens vattenfallsverk fr.o.m. år 1992 skulle övergå till att drivas i aktiebolagsform (Vattenfall AB). I avvaktan på statsmakternas slutliga ställningstagande avseende storkraftnätets framtida organisation skulle verksamheten bedrivas i affärsverksform. Fr.o.m. den 1 januari ansvarar sålunda det nybildade affärsverket Svenska Kraftnät för storkraftnätet och utlandsförbindelserna. Organisationen omfattar i huvudsak affärsområdet Transmiss-ion, den operativa nätdriftledningen och delar av kontrollsystemverksamheten i det tidigare Statens vattenfallsverk. Affärsverket Svenska Kraftnät

har enligt sin instruktion (1991:2013) till uppgift att på ett affärsmässigt sätt bl.a. förvalta, driva och utveckla ett kostnadseffektivt, driftsäkert och miljöanpassat kraftöverföringssystem, sälja överföringskapacitet samt i övrigt bedriva verksamheter som är anknutna till kraftöverföringssystemet.

Trollhätte kanalverk ansvarar för kanaler, slussar och farleder mellan Göteborg och Vänern samt för Säfte kanal. Kanälrorelsen utgjorde tidigare ett särskilt område inom Statens vattenfallsverk, men bedrivs fr.o.m. den 1 januari 1992 vidare som ett eget affärsverk (prop. 1991/92: 49, NU10, rskr.92).

Domänverket har ungefär 4 500 anställda och en omsättning med ca 3,7 miljarder kr (1989 enligt Statistisk årsbok 1991, men ca 5 800 anställda samma år enligt 1990 års redogörelse för de statliga företagen).

Enligt instruktionen (1988:366) för Domänverket (ändrad senast 1989:135) är verket en statlig skogskoncern som främst skall driva skogsbruk, träförädling och markförvaltning. Koncernen skall förena affärsmässighet med miljöhänsyn och aktiva insatser för ett rörligt friluftsliv. I koncernen ingår Domänverket med dotterbolag. Regeringen har i en proposition som överlämnats till riksdagen den 31 mars 1992 föreslagit att Domänverket ombildas till aktiebolag (prop. 1991/92:134 om riktlinjer för överföringen av verksamheten vid Domänverket till aktiebolagsform).

Luftfartsverket har ungefär 3 900 anställda och en omsättning med ca 2,5 miljarder kr (1989 enligt Statistisk årsbok 1991, men ca 3 200 enligt 1990 års redogörelse för de statliga företagen).

Enligt instruktionen (1988:78) för Luftfartsverket är verkets huvuduppgifter att driva och förvalta statens flygplatser för civil luftfart, i fred svara för civil och militär luftfart, ha tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten, utöva vissa trafikala myndighetsuppgifter, ombesörja beredskapsplanering i fråga om den egna verksamheten och den civila flygtransportsektorn i övrigt.

Luftfartsverkets nuvarande organisation grundar sig på beslut av riksdagen år 1984 (prop. 1984/85:25 bil. 4, TU7, rskr. 98). I organisationen har myndighetsfunktioner och rörelsedrivande funktioner avgränsats från varandra. Se vidare bl.a. trafikutskottets betänkande (1989/90:TU25) Luftfartsverkets verksamhet under perioden 1990/91-1992/93 m.m.

Sjöfartsverket är ett affärsverk som bildades den 1 juli 1987 av Sjöfartsverkets centralförvaltning m.m., Lots- och fyrväsendet samt Sjöfartsinspektionen. Verket har ca 1 400 anställda och en omsättning med ungefär 750 miljoner kr (1989 enligt Statistisk årsbok 1991, men ca 1 200 anställda enligt 1990 års redogörelse för de statliga företagen).

I instruktionen (1988:14) för Sjöfartsverket regleras organisationen m.m. Sjöfartsverkets huvuduppgift är att inom av statsmakterna givna ramar skapa sådana betingelser för sjöfarten i svenska farvatten att den kan bedrivas under säkra och effektiva former samt att verka för säkerheten ombord på svenska fartyg oberoende av farvatten.

Verksamheten skall huvudsakligen inriktas på handelssjöfarten, men även fritidsbåttrafiken och fiskets intressen skall beaktas. Bland uppgifterna ingår t.ex. att ha tillsyn över sjösäkerhet, lotsning, utmärkning av farleder, sjöräddning, isbrytning, sjökartläggning och skyddet för havsmiljön mot föroreningar från fartyg.

Närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till anställningsförrättning.

*Förslaget till
förrättning*

Nuvarande reglering

1 §	1 § AF
2 §	2 § AF
3 §	9 § AF
4 §	12 § AF
5 §	11 § AF
6 §	13a § AF
7 §	7a § AF
8 §	7b § AF
9 §	7c § AF
10 §	6-7 §§ AF
11 §	37 § AF
12 §	20 § AF
13 §	15:3 LOA
14 §	39 § AF
15 §	15:1 LOA och 32 § AF
16 §	35 § AF
17 §	27a § AF
18 §	15:7 LOA
19 §	40 § AF
20 §	41 § AF
21 §	42 § AF

Övergångsbest.

1.	-
2.	34 AF

Översikt över hur reglerna i nuvarande AF föreslås bli behandlade.

Nuvarande AF

Ny reglering eller annan åtgärd

1 §	1 § nya AF
2 §	2 § "
3 §	Slopas. Har förlorat sin betydelse i nya AF.
4 §	Slopas. Är en onödig upplysning.
5 §	Upphävd sedan tidigare
6 §	10 § nya AF
7 §	10 § "
7 a §	7 § "
7 b §	8 § " 1 st redaktionellt justerat.
7 c §	9 § "
8 §	Slopas. Inaktuell genom utmönstringen avförordnandebegreppet.
8 a §	Till särsk fullmregl. I övrigt slopas (se 8 §).
9 §	3 § nya AF
10 §	Slopas. " "
11 §	5 § nya AF. Uttrycken befördringsgång, lönegång, lönetariff och inrättad som personlig tjänst är inaktuella. Tillfällig anställning = anställning för högst sex månader.
12 §	4 § nya AF
13 §	Slopas
13 a §	6 § "
14 §	Slopas. Har ansetts onödigt att reglera detta i förordning.
15 §	Slopas. Se avsnitt 6.3.1.
15 a §	Upphävd sedan tidigare.
16 §	Slopas. Se avsnitt 6.3.1.
16 a §	Slopas. Saknas praktiskt behov av regeln. Det som föreskrivs i denna får anses numera täckt av bestämmelsen i 6 § FL om samverkan mellan myndigheter.

17 §	Har kommit särskilda EG-direktiv om vad ett anställningsbevis e.d. skall innehålla. Skall inordnas i svensk rätt, sannolikt i form av en för hela arbetsmarknaden gemensam reglering. Vi ser inte något behov av att ha en särreglering i denna fråga för den statliga sektorn.
18 §	Slopas. Speglar bara det rättsläge som redan gäller, se avsn. 6.3.4.
19 §	Slopas. Saknar praktisk betydelse, se avsn. 6.3.4.
19 a §	Slopas. Speglar bara det rättsläge som redan gäller, se avsn. 6.3.4.
20 §	12 § nya AF. I förenklingssyfte har en enda procentsats, 20 procent, ersatt den tidigare differentierade skalan. Vi har vidare bedömt att det inte finns något egentligt sakligt behov av föreskriften om att månadslönen beräknas enligt tjänstetidsklass eller motsvarande.
20 a §	Slopas, eftersom huvudbestämmelsen i 14:2 LOA föreslås upphävd.
21 - 27 §§	Till särsk fullmhavarF. I övrigt slopas (se avsn. 6.3.5)
27 a §	17 § nya AF. Försäkringsrätterna har strukits bort i tredje st., eftersom de inte finns längre. Fjärde st i den nuvarande paragrafen har ansetts som en onödig upplysning.
28 -31a §§	Till särsk fullmhavarF (se avsn. 6.5.4). I övrigt slopas (se avsnitt 6.3.1) till följd av vår syn på tjänstebegreppet.
32 §	15 § andra o. tredje st nya AF.
33 §	Till särsk fullmhavarF. Slopas i övrigt pga att huvudbest. i 7:4-5 LOA upphävs (se avsnitt 6.3.5).
34 §	Nya AF övgb 2.
35 §	16 § nya AF.
36 §	Slopas. Har inte ansetts behöva regleras i en förordning.
37 §	11 § nya AF
38 §	Slopas. Torde täckas av bestämmelsen i 6 § FL om samverkan mellan myndigheter.
39 §	14 § nya AF.
40 §	19 § "
41 §	20 § "
42 §	21 § "

Övergångsbestämmelser

1. -
2. övgb fullmaktsanställningsF
3. " "
4. slopas
5. slopas

Närmaste motsvarighet i nuvarande reglering till bestämmelserna i förslaget till lag om offentlig anställning.

*Förslaget till ny lag**Nuvarande reglering*

1 §	1:1 LOA
2 §	1:1 och 1:5 LOA
3 §	4:4 och 4:5
4 §	4:3 LOA
5 §	4:2 LOA
6 §	4:2 LOA
7 §	6:1 LOA
8 §	10:1 LOA
9 §	10:2 LOA
10 §	10:3 LOA
11 §	14:1 och 14:5 LOA
12 §	14:1 andra st LOA
13 §	14:3 LOA
14 §	14:4 LOA
15 §	16:7 LOA
16 §	17:1 LOA
17 §	10:4 LOA
18 §	12:1 LOA
19 §	3:1 LOA
20 §	3:2 LOA
21 §	3:3 LOA
22 §	3:4 LOA
23 §	3:5 LOA
24 §	3:6 LOA
25 §	3:6 LOA
26 §	7:7 LOA
27 §	ny
28 §	15:4 LOA
29 §	11:5 LOA
30 §	16:1 LOA
31 §	16:2 LOA
32 §	16:3 sista meningen LOA
33 §	16:5 första st LOA

34 §	1:2 och 1:3 första st LOA
35 §	1:4 LOA
36 §	1:6 LOA
37 §	2:5-6 LOA

Övergångsbestämmelser

1.	ny
2.	ny
3.	4. övgb LOA
4.	8. övgb LOA
5.	ny
6.	6. övgb LOA
7.	7. övgb LOA
8.	ny
9.	7:8 LOA

Översikt över hur reglerna i nuvarande LOA föreslås bli behandlade.

<i>Nuvarande LOA</i>	<i>Ny reglering eller annan åtgärd</i>	<i>Behandlas i avsnitt</i>
1 kap.		6.2
1 §	1 § nya LOA	
2 §	34 § "	
3 §	34 § "	
4 §	35 § "	
5 §	1 § "	
6 §	36 § "	
2 kap.		
1 §	slopas	6.2
2 §	slopas	6.3.1
3 §	1:a men.slopas, 2:a men. till 6 § nya LOA	9.1.2 specm
4 §	37 § nya LOA	specm
5 §	37 § nya LOA o. 13 § FullmaktsanstL.	"
6 §	37 § nya LOA. Sista st. slopas.	"
3 kap.	19-25 §§ nya LOA	6.5.1
4 kap.		
1 §	slopas	6.5.2
2 §	5-6 §§ nya LOA. Sista st slopas	6.5.2 9.1.2
3 §	4 § nya LOA. Sista st slopas	6.5.2 9.1.2
4 §	3 § nya LOA	6.3.2
5 §	3 § nya LOA	6.3.2
		specm
	Slopas i övrigt	6.3.1

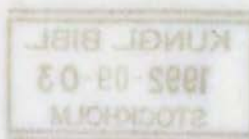
6 §	överbärs delvis till 2 § FullmaktsanstL. Sloas i övrigt.	6.5.4 6.3.1
7 §	sloas första stycket. sloas andra stycket.	6.3.1 6.4.1
8 §	sloas	9.1.2
5 kap.		
1 §	15 § FullmaktsanstL.	6.5.4
2 §	överbärs till arbetsrättsl. beredskapslagen	 7.3 9.1.2
6 kap.		
1 §	7 § nya LOA. Sista men. sloas	 6.5.3 9.1.2
2 §	sloas	6.5.3
3 §	sloas	6.5.3 9.1.2
7 kap.		
1 §	3 § FullmaktsanstL sloas i övrigt	specm 6.3.3
2 §	sloas	6.4.1 6.3.3
3 §	4 § FullmaktsanstL. Sloas i övr.	specm 6.3.3
4 §	5 § FullmaktsanstL. Sloas i övr.	specm 6.3.5 6.3.3
5 §	sloas	6.3.5
6 §	5 § FullmaktsanstL.	6.3.3 6.3.5
7 §	specm 8 § FullmaktsanstL. 26 § nya LOA	6.3.4 specm
8 §	7 § FullmaktsanstL. polislagen o. övgb. 9 nya LOA	6.3.3 6.4.1
9 §	sloas	6.4.1
10 §	sloas	"
11 §	sloas	6.3.3
12 §	sloas	"
13 §	sloas	6.3.3
8 kap.	sloas	6.4.2

9 kap.	slopas	6.4.3
10 kap.		6.5.5
1 §	8 § nya LOA	
2 §	9 § "	
3 §	10 § "	
4 §	17 § "	
11 kap.		
1-4 §§	slopas	6.4.4
5 §	1:a meningen slopas.	
	I övrigt 29 § nya LOA	specm
	och 17 § Fullmakts- anstL.	specm
12 kap.		6.5.6
1 §	18 § nya LOA	
2 §	slopas	
13 kap.		
1 §	9 § FullmaktsanstL.	specm
	slopas i övrigt	6.4.4
2 §	9-10 §§ Fullmakts- anstL.	6.3.5 och specm
	slopas i övrigt	6.3.5
3 §	"	6.3.5 och specm
4 §	slopas	9.1.2
5 §	slopas	9.1.2
14 kap.		
1 §	11-12 §§ nya LOA, 11 § FullmaktsanstL.	specm
2 §	slopas	6.5.5
3 §	13 § nya LOA	6.5.5
4 §	14 § nya LOA	6.5.5
5 §	11 § nya LOA	specm
6 §	slopas	6.4.4
7 §	slopas delvis 13 § FullmaktsanstL.	6.4.4 specm
8 §	slopas	6.4.4
9 §	21 § FullmaktsanstL.	specm
	Slopas i övrigt	6.3.5
10 §	12 § FullmaktsL.	6.3.5
	Slopas i övrigt	

11 §	slopas	9.1.2
15 kap.		
1 §	till nya AF	7.2.2
		9.1.2
2 §	till nya AF	7.2.2
3 §	till nya AF	7.2.2
		9.1.2
4 §	28 § nya LOA	6.4.4
	16 § FullmaktsanstL.	specm
	Sista st. slopas	9.1.2
5 §	19 § FullmaktsanstL.	specm
6 §	slopas	9.1.2
7 §	19 § FullmaktsanstL.	specm
8 §	till förordning (1976:940)	
	om anställning hos allm.	9.1.2
	försäkringskassa	
16 kap.		
1 §	30 § nya LOA	specm
	18 § FullmaktsanstL.	6.4.4
2 §	31 § nya LOA	
	22 § FullmaktsanstL.	6.4.4
3 §	Första meningen slopas	9.1.2
	I övrigt 32 § nya	specm
	LOA	
4 §	slopas	9.1.2
5 §	Första stycket 33 §	
	nya lagen.	specm
	Andra stycket slopas.	6.3.4
6 §	Slopas	specm
7 §	15 § nya LOA	6.4.4
	i övrigt 14 § Fullmakts-	
	anstL.	specm
17 kap.		
1 §	20 § FullmaktsanstL	
	16 § nya LOA	specm
2 §	20 § FullmaktsanstL.	
	Slopas i övrigt	specm
3 §	21 § FullmaktsanstL.	
	Slopas i övrigt	6.4.1 och
		6.4.4
		specm

Övergångsbestämmelser

p.1	-	
p.2	-	
p.3	-	
p.4	p.3 övgb nya LOA	specmotv
p.5	-	
p.6	p.6 övgb nya LOA	specmotv
p.7	p.7 övgb nya LOA	specmotv
p.8	p.4 övgb nya LOA	specmotv
--		
p.2 till 1985 års lagändring	-	



KUNGL. BIBL.

1992-09-03

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. K.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]

Socialdepartementet

Psyiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett
psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till
aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i
internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges
nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden,
vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och
handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella
regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]

Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens
finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraryrket. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och
ungdomspolitik. [54]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningssystem i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Develop-
ment. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas
om vi ingenting gör. [58]

ALLMANNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMANNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30. FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13094-7 ISSN 0375-250X