

# Regeringens proposition

1986/87: 84

om överprövning i personalärenden



Prop.  
1986/87: 84

---

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 5 februari 1987.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Bo Holmberg*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås betydelsefulla förenklingar av de regler som styr vägvalet i fråga om proceduren för överprövning av beslut i personalärenden inom det statligt lönerulerade området. En smärre förenkling rör det rent kommunala området.

Enligt propositionen skall i fortsättningen myndigheternas beslut i personalärenden i regel överprövas på samma sätt som arbetstvister i allmänhet, dvs. efter talan hos en tingsrätt resp. hos arbetsdomstolen. Undantag skall gälla för sådana fall som enligt särskilda föreskrifter i stället skall överprövas efter överklagande hos regeringen, hos en förvaltningsdomstol eller hos en förvaltningsmyndighet.

Förenkningarna skall enligt propositionen genomföras genom ändringar som berör fyra lagar:

- lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister,
- lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut,
- lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
- kommunallagen (1977: 179).

Propositionsförslagen avses leda till att reglerna blir klarare och enklare och därmed rättssäkrare.

Den nuvarande regleringen av vägvalet, när det gäller i vilken ordning som beslut i personalärenden av olika slag skall överprövas, har kritiserats med utgångspunkt främst i att reglerna är alltför många och svåröverskådliga. Det föreligger ibland betydande problem att avgöra, om beslutet i ett personalärende får överklagas förvaltningsvägen eller om talan mot beslu-

tet skall föras enligt arbetsvistlagen. Detta medför givetvis olägenheter för de arbetstagare — cirka 600 000 personer, såvitt gäller det statligt reglerade området — som kan beröras av sådana beslut. Men olägenheterna drabbar också både de fackliga organisationerna, myndigheterna och domstolarna. Inte alltför sällan måste för närvarande en orimligt stor arbetsinsats göras bara för att ta reda på vilken överprövningsväg som är den riktiga. Eftersom antalet personalbeslut per år är stort, torde man med förslaget nå en påtaglig besparing i antalet handläggningstimmar, t. ex. när myndigheterna skall meddela fullföljdshänvisningar i ärendena eller kontrollera att en talan är fullföljd i rätt ordning.

Lagändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1987.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister<sup>1</sup>

*dels* att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

*dels* att övergångsbestämmelserna till lagen (1976: 581) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 kap.

2 §

Denna lag tillämpas ej på

1. mål som enligt lag får upptagas endast av viss tingsrätt eller som skall handläggas av tingsrätt i annan sammansättning än som anges i rättegångsbalken eller i lagen (1974: 8) om rättegången i tvistemål om mindre värden,
2. mål som skall handläggas av tingsrätt med tillämpning av konkurslagen (1921: 225) 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 *ej heller* tillämpas på mål som rör arbetstagare med statligt reglerad anställning eller anställning hos riksdagen *eller allmän försäkringskassa*, när tvisten gäller

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.

*Innehåller lag eller med stöd av lag meddelad författning särskild föreskrift om att talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, gäller den föreskriften.*

*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.*

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1977: 530.

Denna lag<sup>2</sup> träder i kraft den 1 januari 1977.

*I kap. 2 § andra stycket i dess äldre lydelse skall tills vidare tillämpas på mål som där sägs, när tvisten rör fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag.*

Avser tvist omständighet som inträffat före lagens ikraftträdande, tillämpas 4 kap. 7 § första stycket i dess äldre lydelse. Har överläggning som där sägs icke ägt rum före ikraftträdandet, skall i stället tillämpas vad som i den nya lagen är föreskrivet om förhandling.

---

Denna lag<sup>3</sup> träder i kraft den 1 juli 1987.

I fråga om talan mot beslut som har meddelats före ikraftträdandet tillämpas äldre föreskrifter.

<sup>2</sup> 1976: 581.

<sup>3</sup> 1987: 000.

## 2 Förslag till

### Lag om inskränkning i rätten att överklaga

Härigenom föreskrivs följande.

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

2 § Vad som sägs i 1 § begränsar dock inte arbetstagarens rätt att överklaga

1. beslut i frågor som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren,
2. beslut hos en kommunal besvärsnämnd enligt 7 kap. 3 § kommunallagen (1977: 179).

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987, då lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall upphöra att gälla.

### 3 Förslag till

Prop. 1986/87: 84

#### Lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål

Härigenom föreskrivs att 1 § 2, 3 och 10 lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål<sup>1</sup> skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1987.

De upphävda föreskrifterna tillämpas dock fortfarande i fråga om överprövning av sådana beslut som har meddelats dessförinnan.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av

1 § 2 1971: 1157

1 § 10 1975: 681.

### 4 Förslag till

#### Lag om ändring i kommunallagen (1977: 179)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § kommunallagen (1977: 179) skall ha följande lydelse.

##### *Nuvarande lydelse*

##### *Föreslagen lydelse*

##### 7 kap.

##### 3 §<sup>1</sup>

Fullmäktige får utse en särskild nämnd med uppgift att pröva överklagande av styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, *entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman*, om beslutet annars skulle ha överklagats enligt 2 §. Bestämmelserna i 13–17, 20, 26 och 29 §§ förvaltningslagen (1986: 223) tillämpas i ärenden hos besvärsnämnden.

Reglemente för *besvärsnämnd* antages av fullmäktige.

Fullmäktige får utse en särskild nämnd, *besvärsnämnden*, med uppgift att pröva överklagande av styrelsens, *någon* annan nämnds, *ett* partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på *en* kommunal eller landstingskommunal tjänst, om beslutet annars skulle ha överklagats enligt 2 §. Bestämmelserna i 13–17, 20, 26 och 29 §§ förvaltningslagen (1986: 223) tillämpas i ärenden hos besvärsnämnden.

Reglemente för *besvärsnämnden* antas av fullmäktige.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1986: 1134.

Om inte annat föreskrivs i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket, även på besvärsnämnden. I fråga om jäv gäller föreskrifterna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med ett beslut som avses i första stycket överklaga beslutet hos nämnden inom den tid, som föreskrivs i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket. Skrivelsen med överklagandet ges in till nämnden.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 februari 1987

*Närvarande:* statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

*Föredragande:* statsrådet Holmberg

---

## Proposition om överprövning i personalärenden

### 1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade jag i september 1984 en särskild utredare (justitierådet Fredrik Sterzel) med uppdrag att utreda och föreslå förenklingar av reglerna om överprövning av beslut i personalfrågor inom det statligt lönerulerade området, dvs. främst statsförvaltningen, lärarområdet och försäkringskassorna (dir. 1984: 33). Utredaren skulle enligt direktiven också överväga lämpligheten av ett principiellt besvärsförbud i personalfrågorna med undantag för t. ex. vissa tjänstetillsättningar m. m.

I fråga om bakgrund, nuvarande ordning och olägenheter med nuvarande ordning kan jag generellt sett hänvisa till vad som sägs i direktiven i dessa delar. Ett utdrag ur direktiven bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Utredaren, som har arbetat under namnet personalbesvärsutredningen (C 1984: 05), lämnade i december 1985 över sitt betänkande (Ds C 1985: 20) Överprövning av beslut i personalfrågor. Betänkandets sammanfattning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom civildepartementet (Ds C 1986: 8). En förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissutfallet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Utredningens förslag vad gäller förbud att överklaga personalfrågor ligger inom ramen för de av riksdagen godtagna riktlinjerna för regeringens befattning med besvärärenden (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr. 250). Dessa förslag kan sålunda beaktas i det löpande förenklings- och delegeringsarbetet i regeringskansliet och behöver inte behandlas i förevarande sammanhang.

De delar av utredningsförslaget som däremot påkallar riksdagens ställningstagande tas upp i detta lagstiftningsärende. Det gäller bl. a ändringar i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen, omtryckt 1977: 530, ändrad senast 1984: 818).

Jag kommer därvid i regel att i enlighet med terminologin i förvaltningslagen (1986: 223) använda ordet "överklagande" i stället för "besvär". Med överklagande avses både överklagande i administrativ ordning – dvs. överprövning förvaltningsvägen hos regeringen eller en förvaltningsmyndighet – och överklagande hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Med "överprövning" avser jag sådan prövning som äger rum antingen efter överklagande eller efter talan enligt arbetstvistlagen.

Regeringen har den 4 december 1986 beslutat inhämta lagrådets yttrande över civildepartementets förslag till

1. en lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister,
2. en lag om inskränkning i rätten att överklaga offentliga arbetsgivarbeslut,
3. en lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
4. en lag om ändring i kommunallagen (1977: 179).

Dessa lagförslag – som upprättats på grundval av personalbesvärsutredningens betänkande – är likalydande med dem som jag nu skall lägga fram (avsnitt 4) utom vad gäller ett par smärre redaktionella förtydliganden (jfr avsnitt 2.1, 2.4, 2.5).

Lagrådet har den 9 december 1986 lämnat de remitterade lagförslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

## 2 Gränsdragningen mellan talan enligt arbetstvistlagen och överklagande

### 2.1 Lagtekniska förenklingar

**Mitt förslag:** Sådana frågor som regleras i en förordning i avvaktan på kollektivavtalsreglering bör i fortsättningen – precis som avtalsfrågorna – överprövas enligt arbetstvistlagen, om inte något annat föreskrivs särskilt.

Den nya ordningen bör framgå av 1 kap. 1 och 2 §§ arbetstvistlagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 112–124, 128–131, 136, 139, 140).

**Remissinstanserna:** Så gott som samtliga remissinstanser tillstyrker i det väsentliga principerna för utredningens förslag eller lämnar dem utan erinran.

Av särskilt intresse i sammanhanget är följande ställningstaganden från fackligt håll.

Statsanställdas förbund förklarar sålunda att utredningens val av lagteknisk metod ter sig helt naturligt och förbundet ställer sig bakom den rent principiella uppläggningsmetoden. Förbundet framhåller emellertid också att enligt dess uppfattning utredningen inte tillräckligt har belyst konsekvenser-

na av en systemförändring och sålunda inte heller inventerat behovet av lämpliga övergångsregler eller behövliga justeringar av författningsregler rörande personalfrågor. Förbundet betonar att det bl. a. måste beaktas att personalförfattningar, som idag faller under den generella besvärsrätten, har tillkommit med besvärsinstitutet som en förutsättning för hur reglerna har avfattats. Reglerna saknar därför i vissa fall den mera strikta formulering som krävs för att tillämpningen på ett meningsfullt sätt skall kunna prövas arbetsrättsligt i domstol. Förbundet avser här inte bara författningsreglerade skälighetsavgöranden utan också andra bestämmelser av mer rekommenderande karaktär. Förbundet anser också att tvister om företrädesrätt till återanställning enligt lagen (1982: 80) om anställningskydd (ändrad senast 1984: 1008) bör prövas enligt arbetstvistlagen.

TCO-S tillstyrker också utredningens förslag i dess huvuddrag och menar att förslaget är väl ägnat att skapa den ordning och överskådlighet som rimligtvis kan krävas av det i dag så svårförståeliga överprövningssystemet. TCO-S ställer sig också bakom inriktningen av utredningens förslag, såvitt gäller överflyttning av tvister från administrativt överklagande till handläggning enligt arbetstvistlagen.

Även Centralorganisationen SACO/SR tillstyrker utredningsförslagen och godtar den lagtekniska utformningen. SACO/SR menar att förslagen innebär en avsevärd förenkling av det nu gällande, mycket komplicerade regelsystemet.

### Skälen för mitt förslag

*Sammanfattning:* Mitt förslag syftar bl. a. till att man i fortsättningen på ett enkelt sätt skall kunna avgöra, om en arbetstvist som rör ett beslut grundat på en författning skall handläggas enligt arbetstvistlagen eller inte. Det sker genom att man kontrollerar, om författningen i fråga innehåller någon föreskrift om överklagande. Saknas en sådan föreskrift, tillämpas arbetstvistlagen. Finns det däremot en föreskrift om överklagande, gäller den och arbetstvistlagen tillämpas inte på tvisten.

*Kritik av den nuvarande ordningen:* Enligt 1 kap. 1 § första stycket arbetstvistlagen skall lagen tillämpas på rättegången i tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (*arbetstvister*). I samma kap. 2 § föreskrivs en del undantag från denna huvudprincip (jfr även övergångsbestämmelserna till lagen 1976: 581 om ändring i arbetstvistlagen).

Proceduren för överprövning av beslut i personalfrågor på det statligt löner reglerade området bygger på att överprövningen skall ske antingen enligt arbetstvistlagen eller också efter överklagande, men inte på båda sätten. För att kunna ta ställning till om en viss tvistefråga skall överprövas i den ena eller den andra ordningen måste man emellertid ofta beakta regler i flera olika författningar. De enskilda reglerna kan därvid inte läsas självständigt utan griper in i och är beroende av varandra. Regelsystemet har därför gett upphov till en hel del svårigheter i den praktiska tillämpningen.

Svårigheterna beror sålunda delvis på att systemet är svåröverskådligt med överprövningsregler i många olika författningar.

Som exempel vill jag nämna följande.

Om det i en lag eller i någon med stöd av en lag meddelad författning finns särskilda föreskrifter om att talan mot en offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, gäller de föreskrifterna (1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen). De arbetstvister som sådana särskilda föreskrifter tar sikte på faller alltså utanför tillämpningsområdet för arbetstvistlagen.

Övergångsbestämmelserna till lagen (1976: 581) om ändring i arbetstvistlagen innebär också ett undantag från arbetstvistlagens tillämpningsområde. Här har emellertid en annan lagteknisk lösning använts. Arbetstvistlagen skall sålunda enligt dessa bestämmelser inte tillämpas, om detta inte har föreskrivits särskilt, när tvisten rör en fråga som får regleras i avtal men som är reglerad i någon annan författning än lag.

Övergångsbestämmelserna reglerar således samma fråga som 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen, nämligen lagens tillämpningsområde. Sedan år 1977 är emellertid i princip alla frågor på det offentliga området avtalsbara, givetvis i den mån något annat inte följer av tvingande lag. Övergångsbestämmelserna innebär därför att alla tvister om tillämpning av någon annan författning än lag faller utanför arbetstvistlagen, om inte annat har särskilt föreskrivits. I praktiken torde detta betyda att 1 kap. 2 § tredje stycket inte har någon reell funktion, när tvisten rör tillämpningen av någon annan författning än lag.

Jag kan också peka på att det finns bestämmelser – både i lag och i regeringsförfattningar – som ger intryck av att beslut kan överklagas, fastän de i själva verket numera faller under arbetstvistlagen och därmed undantas från överklagande till följd av bestämmelserna i lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (inskränkninglagen, omtryckt 1974: 1011). Jag återkommer senare till denna fråga (avsnitt 2.2).

Men problemen med att tillämpa de nuvarande reglerna hänger inte bara samman med att reglerna i angivna hänseenden är svåra att överblicka. Många föreskrifter är också svårtolkade i sig.

Jag kan som exempel åter hänvisa till 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen. Dess innebörd är som framgått att lagen inte skall tillämpas, i den mån rätt till överklagande föreligger enligt särskilda föreskrifter. Bestämmelsen har motiverats med att den skall lösa konkurrensen mellan författningsföreskrifter om överklagande och de allmänna reglerna i arbetstvistlagen. Den konkurrensfrågan förefaller emellertid redan löst i inskränkninglagen, fast med motsatt metod. Överklagande får enligt den lagen inte förekomma, om saken skall handläggas enligt arbetstvistlagen. Man kan som personalbesvärsutredningen påpekar lätt uppfatta förhållandet mellan 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen och inskränkninglagen som "oklart och motsägelsefullt" eller som "en cirkel".

Av det anförda framgår att regleringen av överprövningssystemet är tungrodd och svårforcerad och långt ifrån präglad av enkelhet.

*Den nya regeln:* Enligt mitt förslag ersätts de nuvarande undantagsreglerna i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen och 1976 års nämnda övergångsbestämmelser av en enda, klargörande föreskrift i 1 kap. 2 §

tredje stycket. Denna föreskrift går ut på att arbetstvistlagen inte skall tillämpas, när den författning som reglerar den omtvistade frågan innehåller en särskild bestämmelse om att överklagande får ske.

Den föreslagna föreskriften innebär utan tvivel en väsentlig förenkling. Frågan om överprövning skall ske efter överklagande eller enligt arbetstvistlagen kan sålunda besvaras direkt efter en kontroll av huruvida den berörda författningen har någon bestämmelse som medger ett överklagande. Saknas en sådan bestämmelse, skall prövningen ske enligt arbetstvistlagen i enlighet med den förut anförda huvudprincipen i 1 kap. 1 §.

Jag vill anmärka att mitt förslag lika litet som personalbesvärsutredningens förslag innehåller något undantag från arbetstvistlagens tillämpningsområde för de fall där en författning innehåller ett uttryckligt förbud mot överklagande.

Som exempel på författningar med förbud mot överklagande anför utredningen förordningen (1981: 606) om förslags- och trivselverksamheten vid statliga myndigheter, förordningen (1982: 208) om avgiftsbeläggning av statliga biluppställningsplatser m. m. (omtryckt 1983: 713) och omplaceringsförordningen (1984: 110, ändrad senast 1985: 956). Utredningen framhåller att de tvister som kan uppkomma angående dessa författningar inte alltid är arbetstvister. Men i den mån det skulle vara fråga om sådana tvister, är arbetstvistlagen inte tillämplig på grund av 1976 års övergångsbestämmelser, heter det. Utredningen drar den slutsatsen att i den mån det över huvud taget blir aktuellt med domstolsprövning av dessa författningar, det emellertid synes röra sig om författningar med sådana bestämmelser som kan sägas ge arbetsgivaren en fri beslutanderätt. Eftersom någon materiell överprövning i domstol då inte kan ske, torde ett undantag från arbetstvistlagen för författningar med förbud mot överklagande inte fylla någon funktion och någon reell ändring synes utredningsförslaget därför inte medföra i förhållande till den gällande ordningen, menar utredningen.

Jag kan instämma i vad personalbesvärsutredningen har sagt på denna punkt.

Jag vill också ta upp frågan om en smärre redaktionell ändring i den lagtext som lagrådet har granskat.

Den nuvarande regeln i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen tar sikte bara på beslut som har fattats av "offentlig arbetsgivare". Uttrycket omfattar alla de arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1986: 430, ändrad senast 1986: 1131). Det är inte bara statsmyndigheterna, kommunerna, landstingen, kommunalförbunden, församlingarna, de kyrkliga samfundeterna och de allmänna försäkringskassorna. Det är också andra arbetsgivare som har arbetstagar med statligt reglerade anställningar i LOA:s mening. Bland de sistnämnda arbetsgivarna finns bl. a. en del enskilda rättssubjekt, t. ex. huvudmännen för skolor som omfattas av privatskolförordningen (1967: 270, omtryckt 1971: 259, ändrad senast 1986: 991). Uttrycket "offentlig arbetsgivare" i arbetstvistlagen är sålunda i själva verket synonymt med "arbetsgivare med offentlig ställning" i 1 § lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ändrad senast 1982: 101).

För att nå en enhetlig terminologi förordar jag att ställföreträdarlagens anförda uttryck – som tillkom genom 1982 års lagändring – används också i den nya föreskriften i arbetstvistlagen. Som framgått, avser jag med det förslaget ingen ändring i sak i förhållande till det nuvarande uttryckssättet.

*Överprövning av beslut i fråga om företrädesrätt till återanställning:* För min del anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att – såsom förordats av en remissinstans – föreslå ändringar i den överprövningsordning som nu gäller beträffande företrädesrätt enligt anställningsskyddslagen.

Mitt ställningstagande grundar jag på att det i olika lagstiftningssammanhang har slagits fast att det är en uppgift för det allmänna att bestämma hur olika sakliga tillsättningsgrunder skall avvägas inbördes vid tillsättning av tjänster. Detta gäller också vid tillämpningen av anställningsskyddslagens föreskrifter om företrädesrätt (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 541, InU 45, rskr. 404). Företrädesrätten utgör på det statligt reglerade området endast en av de sakliga grunder som myndigheterna enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen och 4 kap. 3 § LOA skall beakta vid tjänstetillsättningar. En arbetstagare kan nå ändring av anställningsbeslutet genom att överklaga till en överordnad förvaltningsmyndighet och i sista hand till regeringen. Och en talan om skadestånd till arbetstagaren enligt anställningsskyddslagen på grund av att en statlig myndighet felaktigt tillämpat reglerna om företrädesrätt eller en fastställsetalan rörande företrädesrätten kan enligt rättspraxis (AD 1977 nr 124) inte föras enligt arbetstvistlagen.

Från fackligt håll har man under beredningen av detta lagstiftningsärendet pekat på fall där överklaganden över tillsättningsbeslut enligt de fackliga organisationernas uppfattning har tagit en orimligt lång tid att handlägga. Jag vill därför betona det angelägna i att ärendena avgörs så snabbt som möjligt.

*Följändringar:* Den nuvarande överprövningsordningen bygger som framgått av det tidigare anförda på en presumtion för överklagande när det gäller tvister i avtalsbara men författningsreglerade frågor (1976 års övergångsbestämmelser till ändringar i arbetstvistlagen). Det är med stöd av övergångsbestämmelserna (punkt 6 och 7) till LOA som offentliga arbetsgivare – i avvaktan på kollektivavtalsreglering av en fråga – får reglera den i en författning.

Genom den av mig föreslagna ordningen blir i stället handläggning enligt arbetstvistlagen huvudregel vid sådana tvister. Något behov av särskilda övergångsregler för den nya ordningen kan jag inte finna. En följd av att presumtionen ändras till förmån för en prövning enligt arbetstvistlagen är att föreskrifter om överklagande bör behållas eller införas i de enskilda författningarna bara när det finns särskilda skäl för det. Detta kan vara fallet när en sådan prövning bedöms som den mest ändamålsenliga med hänsyn till exempelvis utformningen av de materiella föreskrifterna i författningen. De kan t. ex. vara alltför knapphändiga för att rimligen ligga till grund för en domstolsprövning.

Det krävs sålunda ett ingående följdarbete med genomgång av samtliga lagar och andra författningar på personalområdet för överväganden av frågan i vilken utsträckning som rätt till överklagande skall föreligga också

fortsättningsvis. Vilka författningar som bör ha föreskrifter om överklagande får avgöras från fall till fall. I den mån det gäller förordningar, kan frågan givetvis prövas utan riksdagens medverkan. En preliminär genomgång av personalförfattningarna ger såvitt nu kan bedömas vid handen att det blir bara en mycket liten ökning av antalet mål som kan komma att prövas enligt arbetstvistlagen på grund av mitt ändringsförslag (jfr även avsnitt 2.3).

Åtskilliga av personalförfattningarna innehåller – till följd av 1976 års övergångsbestämmelser till ändringar i arbetstvistlagen – föreskrifter om att överprövning skall ske enligt arbetstvistlagen, beroende på att detta bedömts vara den lämpligaste överprövningsordningen. Dessa föreskrifter bör i följdarbetet mönstras ut, eftersom de med mitt förslag inte blir lagenliga och inte heller längre behövs för att uppnå det resultatet att handläggningen sker enligt arbetstvistlagen.

## 2.2 Upphävande av generella bestämmelser om överklagande

**Mitt förslag:** Jag föreslår ett upphävande av bl. a. vissa missvisande bestämmelser om överklagande i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (behörighetslagen, ändrad senast 1976: 643). Där föreskrivs att överklagande av beslut om t. ex. disciplinär bestraffning, avstängning från tjänstgöring och avlöningsförmåner sker hos kammarrätten, trots att tvister i sådana frågor numera huvudsakligen handläggs enligt arbetstvistlagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 114, 127–130, 136).

**Remissinstanserna:** Förslaget godtas genomgående. Arbetsdomstolen, exempelvis, framhåller sålunda att det självfallet är ett värde i sig med en ganska omfattande utrensning av sådana bestämmelser om överklagande som representerar ett övergivet rättstillstånd.

**Skälen för mitt förslag:** Det finns som framgår av förslaget vissa föreskrifter som ger intryck av att beslut i ärenden om disciplinär bestraffning, avstängning, avlöningsförmåner, resekostnadsersättning och traktamenten m. m. skall överprövas förvaltningsvägen hos kammarrätt, fastän de i själva verket numera på det hela taget faller under arbetstvistlagen och därmed är undantagna från överprövning efter överklagande till följd av den förut nämnda inskränkingslagen. Jag syftar på 1 § 2 och 10 behörighetslagen. Frågor om disciplinansvar och avstängning regleras i huvudsak i LOA, medan de flesta förmånsfrågor regleras i kollektivavtal. Och i 1 § 3 behörighetslagen föreskrivs att kammarrätt prövar mål om ersättning till tjänsteman vid polis-, åklagar- eller exekutionsväsendet för utgift som är föranledd av hans verksamhet.

Behörighetslagens nu nämnda generella bestämmelser om överklagande – av vilka en del ter sig missvisande för den praktiska tillämpningen – kommer med den föreslagna nya lydelsen av 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen (avsnitt 2.1) att sakna verkan och bör därför upphävas.

Ändringen i arbetstvistlagen innebär ju som framgått att de enskilda författningarna måste innehålla bestämmelser om överklagande för att den överprövningsordningen skall ersätta prövning enligt arbetstvistlagen.

Föreskrifter av samma innehåll som i behörighetslagen finns i flera regeringsförfattningar. Upphävandet av dessa kan i vanlig ordning beslutas utan riksdagens medverkan.

## 2.3 Pensionstvister

**Mitt förslag:** Eventuella tvister om författningsreglerade pensionsförmåner bör fortsättningsvis prövas enligt arbetstvistlagen.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår för sin del att det i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen tas in ett undantag från lagens tillämpningsområde för tvister om författningsreglerade pensionsförmåner. Vidare föreslås att det i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar (omtryckt 1981: 1323, ändrad senast 1986: 1286) tas in en allmän bestämmelse om överprövning hos kammarrätt av mål enligt pensionsförfattningar (betänkandet s. 91–92, 129, 132–134).

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser har ingen invändning mot utredningens förslag. Andra godtar förslaget, men bara som en provisorisk lösning. Statens löne- och pensionsverk däremot menar att förslaget kan fungera som en permanent lösning, särskilt som det kommer att få en begränsad betydelse med hänsyn till att de nu gällande pensionsavtalen omfattar så gott som hela pensionsområdet.

**SACO/SR** avvisar utredningens förslag. Huvuddelen av pensionsbestämmelserna är numera avtalsreglerade och sådana pensionstvister handläggs enligt arbetstvistlagen, påpekas det. Enligt SACO/SR:s uppfattning talar då de tyngre argumenten för att också tvister om pensionsförfattningarna handläggs i samma ordning, dvs. enligt arbetstvistlagen. TCO-S utgår från att denna typ av mål på sikt skall handläggas enligt arbetstvistlagen.

**Skälen för mitt förslag:** I samband med 1976 års arbetsrättsreform uttalades att det tidigare gjorda undantaget för bl. a. tvister om tillämpningen av pensionsförfattningar (jfr prop. 1974: 77 s. 131, InU 16, rskr. 273) från arbetstvistlagens område borde bestå som en övergångsordning för tiden intill dess att frågorna hade blivit reglerade genom kollektivavtal (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 542). Detta undantag togs in i de tidigare nämnda övergångsbestämmelserna till ändringar i arbetstvistlagen.

Redan i december 1974 träffades ett allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän. Avtalet konstruerades på det sättet att föreskrifterna i statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959: 287, SPR, ändrat senast 1986: 515) och vissa andra pensionsförfattningar skulle gälla som kollektivavtal.

Pensionsavtalet gäller fr. o. m. år 1975 för det helt övervägande antalet anställda inom det statligt reglerade området. Beslut enligt avtalet, dvs. SPR m. m., kan redan enligt nuvarande ordning överprövas på det sätt som arbetstvistlagen föreskriver.

Men för det mindre antal arbetstagare som inte omfattas av pensionsavtalet regleras pensionsförmånerna främst direkt genom SPR. Beslut enligt SPR m. m. i de fallen överklagas hos kammarrätt.

För att överprövningssystemet skall bli så enkelt som möjligt och inte i onödan kompliceras med undantag från den föreslagna nya huvudregeln i 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen (avsnitt 2.1), bör enligt min mening även sådana tvister om pensionsförfattningar i fortsättningen handläggas enligt arbetstvistlagen.

Pensionsförfattningarna utgörs av ett tjugotal pensionsreglementen med anslutande författningar. Antalet sådana tvister som för närvarande prövas av kammarrätt enligt dessa författningar understiger numera i genomsnitt 10 per år. Man kan utgå från att tvisterna blir ännu färre i framtiden.

## 2.4 Inskränkningar i rätten att överklaga

### 2.4.1 Fortsatt principiellt förbud mot överklagande i arbetstvister

**Mitt förslag:** Beslut i personalärenden bör lika litet som hittills kunna överklagas, när tvister i saken skall handläggas enligt arbetstvistlagen. Detta bör även fortsättningsvis regleras i en fristående lag.

**Utredningens förslag:** Utredningen förordar att förbudet mot överklagande utformas som en ny 1 kap. 1 a § i arbetstvistlagen och att inskränkingslagen upphävs (betänkandet s. 113, 137).

**Remissinstanserna:** Förslaget godtas i sak av alla remissinstanser.

Ett par instanser menar dock att den föreslagna bestämmelsens innehåll saknar ett sådant samband med arbetstvistprocessen att den hör hemma i arbetstvistlagen. De sätter därför i fråga, om inte inskränkingslagen bör vara kvar som en fristående lag.

**Skälen för mitt förslag:** Inskränkingslagen innebär att överklagande – med ett undantag – inte får ske, om talan i saken skall handläggas enligt arbetstvistlagen.

För att uppnå en lagtekniskt enkel reglering hade det i och för sig varit önskvärt att inskränkingslagens föreskrifter placerades i någon mer övergripande lag. Men jag har förståelse för synpunkten att deras innehåll skiljer sig från vad som regleras i arbetstvistlagen. Det kan således anses i viss mån ologiskt att rätten till överklagande skulle för vissa speciella fall regleras i arbetstvistlagen, som annars innehåller föreskrifter om rättegången i civila tvister.

Jag vill därför inte förorda att inskränkingslagens regler förs över till arbetstvistlagen. Det finns inte heller någon annan central lag, där de kan anses passa in.

Bestämmelserna i den nuvarande inskränkingslagen behöver emellertid i bl. a. formellt hänseende arbetas om, vilket bäst sker i form av en ny lag.

Vid tillämpningen av den föreslagna nya inskränkingslagen kan givetvis på vanligt sätt ledning sökas i förarbetena till gällande lag, i den mån någon

ändring i sak inte har ägt rum (prop. 1965: 60, KL2U 1, rskr. 267; prop. 1974: 77, InU 16, rskr. 273; prop. 1974: 174, InU 33, rskr. 401).

Jag vill också ta upp frågan om en smärre redaktionell ändring i den lagtext som lagrådet har granskat.

Den nuvarande inskränkingslagen avser beslut av "offentlig arbetsgivare". Detta uttryck innefattar varje arbetsgivare, vars beslut får överklagas i administrativ ordning eller genom kommunalbesvär (jfr prop. 1965: 60 s. 226). Uttrycket har med andra ord i praktiken samma innebörd här som i nuvarande 1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen.

Av samma skäl som jag har anfört i fråga om arbetstvistlagen (avsnitt 2.1) är enligt min mening också i den föreslagna nya inskränkingslagen uttrycket "arbetsgivare med offentlig ställning" att föredra framför "offentlig arbetsgivare".

Slutligen vill jag för tydlighetens skull anmärka att den nya lagen lika litet som den nuvarande bör innebära något förbud mot kommunalbesvär för det fall att sådana besvär anförs av någon annan än arbetstagaren (jfr prop. 1965: 60 s. 129). Jag behandlar för övrigt frågan om överklagande hos kommunala besvärsnämnder i ett senare avsnitt (2.5).

#### 2.4.2 Skälighetsavgöranden enligt avtal

**Min bedömning:** Den nuvarande möjligheten att överklaga skälighetsavgöranden enligt avtal bör behållas. Det bör ske genom ett undantag i den föreslagna nya inskränkingslagen.

Med skälighetsavgöranden avses här beslut i frågor som enligt s. k. arbetsgivarventiler i avtal har lämnats över för arbetsgivarens diskretionära prövning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med min bedömning utom såtillvida att denna möjlighet till överklagande enligt utredningens mening på sikt bör tas bort (betänkandet s. 105–107, 113, 144–147).

**Remissinstanserna:** Några instanser anser att rätten till överklagande av skälighetsavgöranden tills vidare bör finnas kvar oförändrad och att frågan om en eventuell inskränkning av denna rätt bör tas upp av avtalsparterna, vilket utredningen också har fört fram. Statens arbetsgivarverk har härvid pekat på att verket har regeringens uppdrag att undersöka möjligheterna till en ökad myndighetsanpassning av kollektivavtalen och en ökad delegering av avtalsförhandlingarna. I samband med detta arbete finns det också anledning att se över inte bara arbetsgivarventilerna i avtalen utan också rätten att överklaga skälighetsbeslut enligt avtal, framhåller arbetsgivarverket.

De fackliga organisationerna menar att rätten till överklagande i detta sammanhang bör lämnas ograverad; dess slopande är en fråga som det bör ankomma på parterna att ta ställning till.

Andra instanser vill slopa rätten till överklagande redan nu.

**Skälen för min bedömning:** Som sägs i förarbetena till arbetstvistlagen

(prop. 1974: 77 s. 132) är tvister om skälighetsfrågor i och för sig att anse som arbetstvister i lagens mening. Arbetsgivarens bedömning i en sådan fråga kan dock inte överprövas av domstol i sak, så länge arbetsgivaren håller sig inom ramen för sin fria prövningsrätt. Denna prövningsrätt är i princip inskränkt så till vida att den inte får utnyttjas på ett sätt som står i strid mot god sed på arbetsmarknaden eller annars är otillbörligt (AD 1985 nr 69).

Kollektivavtalsparterna på det statliga området, där rätten att överklaga är av reell betydelse, har funnit det lämpligt att i stor utsträckning begagna sig av möjligheten att använda arbetsgivarventiler i förening med möjligheten till överprövning förvaltningsvägen. Parterna har som jag ser det helt enkelt anpassat avtalsregleringen till denna typ av överprövning. Ett slopande av rätten till överklagande skulle därför inte vara förenligt med parternas intresse av ändamålsenliga metoder för att bestämma avtalsvillkoren.

Men frågan kan givetvis vid lämpligt tillfälle tas upp av avtalsparterna, exempelvis i det sammanhang som arbetsgivarverket har pekat på.

#### 2.4.3 Skälighetsavgöranden enligt författningar

**Min bedömning:** Frågan om ordningen för överprövning av skälighetsavgöranden enligt författningar bör avgöras enligt de principer som jag har föreslagit i det föregående. Något undantag i den föreslagna nya inskränkningsslagen för överklagande av skälighetsavgöranden enligt författningar bör med andra ord inte göras.

Med skälighetsavgöranden avses här beslut i frågor som enligt en författning har lämnats över för arbetsgivarens diskretionära prövning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i sak med min bedömning (betänkandet s. 114, 145–148).

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna godtar utredningens förslag. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet hyser emellertid viss tveksamhet till förslaget och menar att det först bör göras klart vad som avses med "skälighetsavgöranden" enligt författning, innan det blir möjligt att ta ställning till frågan huruvida ett avskaffande av rätten till överklagande framstår som rimligt.

De fackliga organisationerna ställer sig avvisande till utredningsförslaget.

**Skälen för min bedömning:** Det kan enligt min mening vara svårt att avgöra vad som skall avses med skälighetsavgöranden enligt författning. Denna svårighet föreligger inte på avtalsområdet, eftersom arbetsgivarventilerna där alltid är konstruerade på det sättet att avtalet föreskriver att "arbetsgivaren" får eller skall göra något. Den konstruktionen används inte genomgående i författningarna.

Det grundläggande synsättet att överprövningssystemet skall vara lätt att tillämpa leder till att jag inte är beredd att lägga fram något förslag som medför ett generellt undantag från förbudet mot överklagande i arbetstvis-

ter (avsnitt 2.4), när det gäller beslut som kan betecknas som skälighetsav-  
göranden enligt författning.

Prop. 1986/87: 84

Möjligheten att överklaga sådana beslut får därmed avgöras med ledning  
av de förslag jag tidigare har redogjort för. Detta innebär att, i den mån det  
är en arbetstvist och den berörda författningen innehåller föreskrifter om  
överklagande, dessa gäller i stället för arbetstvistlagen. I andra fall prövas  
tvisten enligt arbetstvistlagen och då är möjligheten till överklagande av-  
skuren till följd av den föreslagna nya inskränkingslagen.

## 2.5 Överklagande hos en kommunal besvärsnämnd

**Mitt förslag:** Möjligheten enligt kommunallagen (1977: 179, ändrad  
senast 1986: 1134) att hos en kommunal besvärsnämnd överklaga  
beslut om anställning i kommunal eller landstingskommunal tjänst  
bör tills vidare behållas, även när en tvist i saken kan handläggas  
enligt arbetstvistlagen. Detta bör framgå av den föreslagna nya  
inskränkingslagen.

Samtidigt bör kommunallagen ändras så, att det inte längre fram-  
står som möjligt att hos kommunala besvärsnämnder överklaga be-  
slut om entlediganden eller disciplinära åtgärder. Sådana mål hand-  
läggs nämligen numera uteslutande enligt arbetstvistlagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s.  
141–144).

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks genomgående.

**Skälen för mitt förslag:** Enligt 7 kap. 3 § kommunallagen kan en kommun  
eller ett landsting utse en besvärsnämnd med uppgift att pröva överklagan-  
den av dels beslut i tjänstetillsättningsärenden, dels beslut om entledigan-  
den eller om disciplinära åtgärder. Kommunallagen innehåller inga materi-  
ella föreskrifter i de här frågorna. Med den av mig föreslagna ordningen för  
överprövning skulle därför dessa ärenden inte kunna överklagas till en  
besvärsnämnd, i den mån de som arbetstvister också kan handläggas enligt  
arbetstvistlagen.

Enligt rättpraxis (jfr Regeringsrättens årsbok 1981 Ab 436) gäller i de  
tvister om kommunala tjänstetillsättningar som samtidigt helt eller  
delvis kan anses som arbetstvister – t. ex. tvister om företrädesrätt till  
återanställning – att överklagande kan ske hos en kommunal besvär-  
snämnd. Men arbetstagarens rätt att i sakfrågan fullfölja sina kommunalbe-  
svär anses avskuren till följd av inskränkingslagen.

För att tills vidare behålla den nuvarande ordningen med delvis dubbla  
överprövningsmöjligheter i detta hänseende bör den nya inskränkingsla-  
gen enligt min mening förse med ett uttryckligt undantag som möjliggör  
överklagande hos en kommunal besvärsnämnd av beslut om tjänstetillsätt-  
ning där det råder tvist om t. ex. återanställning.

Jag vill här hänvisa till att dessa frågor behandlas i kommunalbesvär-  
skommitténs betänkande (SOU 1982: 41) Överklagande av kommunala be-  
slut (s. 247), som har remissbehandlats. Förslagen i betänkandet är för

närvarande föremål för närmare överväganden inom civildepartementets arbetsgrupp (C 1986: A) för en ny kommunallag.

Vad som sägs om entlediganden och disciplinära åtgärder i 7 kap. 3 § första stycket kommunallagen har blivit missvisande till följd av rättsutvecklingen på arbetsrättens område under senare år.

I rent kommunala anställningar gäller nämligen i fråga om anställningsupphörande numera anställningsskyddslagens regler jämte vissa kollektivavtalsbestämmelser. Och frågan om disciplinära åtgärder regleras i kollektivavtal. Därmed är – liksom i statligt reglerade anställningar enligt LOA – arbetstvistlagen tillämplig på tvister om anställningsupphörande eller om disciplinära åtgärder och kommunalbesvärsvägen sålunda enligt både den nuvarande och den föreslagna inskränkingslagen stängd för arbetstagaren. Tvister mellan kommuner och deras anställda i hithörande frågor är därför redan nu undantagna från besvärsnämndernas kompetensområde. Någon ändring i denna ordning föreslås inte.

Kommunallagen bör på denna punkt anpassas till gällande rätt.

Slutligen vill jag nämna att lagrådsremissen beträffande kommunallagen innehöll det förslaget att uttrycket "tillsättning av eller förordnande på – – tjänst" i 7 kap. 3 § första stycket borde bytas ut mot "anställning". Det har emellertid visat sig att en sådan ändring skulle kunna leda till vissa tolkningsproblem. Den bör därför inte genomföras.

## 2.6 En redaktionell ändring

**Mitt förslag:** I 1 kap. 2 § andra stycket arbetstvistlagen stryks orden "allmän försäkringskassa".

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 139).

**Remissinstanserna:** Förslaget godtas genomgående.

**Skälen för mitt förslag:** I 1 kap. 2 § andra stycket arbetstvistlagen sägs att lagen inte skall tillämpas på mål som rör arbetstagare med en statligt reglerad anställning eller en anställning hos riksdagen eller allmän försäkringskassa, när tvisten gäller bl. a. tjänstetillsättning utan att enbart avse tvist om kollektivavtal.

Numera har samtliga arbetstagare hos försäkringskassorna statligt reglerade anställningar. Preciseringen i lagen vad gäller försäkringskassanställda behövs därför inte längre.

## 2.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Mitt förslag:** Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1987.

I fråga om talan mot beslut som har meddelats före ikraftträdandet bör äldre föreskrifter dock fortfarande tillämpas.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med mitt förslag vad gäller övergångsbestämmelserna (betänkandet s. 138, 139).

**Remissinstanserna:** Förslaget godtas genomgående.

**Skälen för mitt förslag:** Ett genomförande av mitt förslag till förenkling av överprövningssystemet kräver som redan nämnts ett rätt omfattande följdarbete med genomgång av olika personalförfattningar. Ändringarna bör därför träda i kraft först den 1 juli 1987.

Mitt förslag kan i enstaka fall medföra att vissa tvistefrågor, som för närvarande skall behandlas efter överklagande, i framtiden kommer att handläggas enligt arbetstvistlagen. Äldre föreskrifter bör dock tillämpas i fråga om talan mot sådana beslut som har meddelats före ikraftträdandet. Detta bör gälla även när tiden för överklagande löper ut först därefter. Övergångsbestämmelser med det innehållet bör tas in i ändringarna i arbetstvistlagen och behörighetslagen.

### 3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. en lag om ändring i lagen (1974: 371) om rätttegången i arbetstvister,
2. en lag om inskränkning i rätten att överklaga,
3. en lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
4. en lag om ändring i kommunallagen (1977: 179).

Det under 1 angivna förslaget har upprättats i samråd med arbetsmarknadsministern och det under 3 i samråd med justitieministern.

Som jag nämnde i inledningen är förslagen – utom vad gäller ett par smärre redaktionella förtydliganden – likalydande med dem som av lagrådet har lämnats utan erinran.

### 4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslagen.

### 5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

## Bakgrund, nuvarande ordning, olägenheter med nuvarande ordning (Utdrag ur utredningsdirektiven Dir 1985: 33)

### 2 Bakgrund

Systemet för överprövning av beslut i personalfrågor inom det statligt reglerade området har satts i fråga. Det gäller inte bara vad slags beslut i sådana frågor som över huvud taget bör kunna överprövas. Det gäller också om besluten skall överklagas genom besvär hos högre myndighet eller om de skall prövas i ett tvisteförfarande inför domstol, m. m. Det har sålunda hävdats att reglerna i sistnämnda hänseende är allmänt svårförståeliga samt alltför omfattande och krångliga. Detta anses leda till onödigt merarbete för myndigheterna och till risk för rättsförluster för den enskilde.

Frågorna bör ses i ljuset av den genomgripande omvandling som arbetsrätten har underkastats under 1970-talet, främst genom tillkomsten av lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, ändrad senast 1980: 238), lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982: 100, ändrad senast 1983: 1074), lagen (1982: 80) om anställningsskydd (LAS, ändrad senast 1984: 510) och dess föregångare samt de s. k. ledighetslagarna. Regeringen har också utfärdat en rad förordningar i personalfrågor på det statligt reglerade området. Dessutom har kollektivavtalen ökat i antal och omfattning.

Kommunalbesvärskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1982: 41) "Överklagande av kommunala beslut" behandlat problem kring prövningen av kommunalbesvär och rättegången i arbetstvister inför domstol. Betänkandet har remissbehandlats och är f. n. föremål för överväganden i regeringskansliet. Jag vill också erinra om att riksdagen nyligen har antagit vissa riktlinjer för en systematisk översyn av möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen (prop. 1983/84: 120, KU 23, rskr 250).

### 3 Nuvarande ordning

Nu gällande regler om överprövning av beslut i personalfrågor återfinns i en rad skilda författningar, främst arbetstvistlagen, inskränkningslagen, behörighetslagen, förvaltningslagen, allmänna verksstadgan och anställningsförordningen.

#### 3.1 Arbetstvistlagen

En arbetstvist skall upptas och avgöras av tingsrätt eller av arbetsdomstolen. Det föreskrivs i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (omtryckt 1977: 530, ändrad senast 1982: 88). Sådana arbetstvister på det statligt reglerade området som rör t. ex. kollektivavtal, uppsägning, avske-

dande, avstängning, läkarundersökning och tidsbegränsning av förordnande på tjänst handläggs enligt arbetstvistlagen.

Men arbetstvistlagens tillämpningsområde är begränsat i olika hänseenden (1 kap. 2 §).

När det gäller arbetstagare med statligt reglerade anställningar faller för det första t. ex. tvister om tjänstetillsättningar i regel utanför arbetstvistlagen (1 kap. 2 § andra stycket 1). Sådana tvister handläggs i stället som förvaltningsbesvärshandlingar. Detta har sin grund i att det tillkommer det allmänna att bestämma hur olika sakliga tillsättningsgrunder skall avvägas (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 541 f). Med "det allmänna" torde därvid avses myndigheterna i deras egenskap av arbetsgivare. Däremot skall rena kollektivavtalstvister handläggas enligt arbetstvistlagen, exempelvis en fastställsetalan om rätta innebörden av kollektivavtal som reglerar turordningsfrågor vid återanställningsrätt eller en talan om skadestånd för brott mot kollektivavtal (anförda prop. bil. 1 s. 542).

För det andra gäller att om en lag eller en författning, som har meddelats med stöd av lag, innehåller särskilda föreskrifter om att talan mot offentlig arbetsgivares beslut skall föras genom besvär, så skall de föreskrifterna tillämpas (1 kap. 2 § tredje stycket arbetstvistlagen).

För det tredje bör noteras att det finns en särskild övergångsordning. Lagen (1976: 581) om ändring i arbetstvistlagen trädde i kraft den 1 januari 1977. Av dess övergångsbestämmelser framgår att 1 kap. 2 § andra stycket i dess äldre lydelse tills vidare skall tillämpas på mål som gäller bl. a. arbetstagare hos staten, när tvisten rör en fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag. Den äldre lydelse av lagrummet som åsyftas är följande:

"Om ej annat har särskilt föreskrivits, skall lagen ej heller tillämpas på mål som gäller arbetstagare hos staten — — —, när tvisten rör fråga som ej får regleras i avtal eller fråga som får regleras i avtal men är reglerad i annan författning än lag."

Övergångsbestämmelsen omfattar enligt sin ordalydelse både det område som var avtalsbart vid utgången av år 1976 och det område som blev avtalsbart i och med att avtalsförbudet i den äldre tjänstemannalagstiftningen slopades fr. o. m. år 1977.

Det innebär att mål som rör sådana frågor skall handläggas enligt arbetstvistlagen bara om det är särskilt föreskrivet. Sådana särskilda föreskrifter finns i flera regeringsförfattningar (jfr 3.6 nedan).

Annars gäller principerna om förvaltningsbesvär. Som exempel på sådana mål som skall prövas besvärsvägen kan nämnas mål som rör utlandsresereglementet (1953: 666, omtryckt 1980: 765, ändrat senast 1984: 21; jfr prop. 1975/76: 105 bil. 1 s. 542).

Slutligen kan påpekas att den berörde — i de fall där arbetstvistlagen inte heller i övrigt är tillämplig och ärendet inte enligt andra föreskrifter skall prövas av domstol (jfr 1 kap. 2 § första stycket) — i princip kan utnyttja den allmänna rätten att överklaga en statlig myndighets beslut genom förvaltningsbesvär, i sista hand hos regeringen. En kommunal myndighets beslut — liksom en försäkringskassas beslut — kan överprövas efter förvaltningsbesvär, om detta är föreskrivet i en författning.

### 3.2 Inskränkningenslagen

Även i sådana fall där det saknas uttryckliga föreskrifter om besvärsmöjligheter, anses – som nyss sagts (jfr 3.1 ovan) – enligt allmänna rättsgrundsatser den berörde ha rätt att genom förvaltningsbesvär överklaga en statlig myndighets beslut till en överordnad myndighet och i sista hand till regeringen. Denna rätt – rätten att "gå till kungs" – gäller sedan gammalt, även om den numera är starkt förändrad och beskuren (jfr prop. 1983/84: 120 s. 4).

Principen om en allmän besvärsmöjlighet omfattar också besluten i personalfrågor. I en del fall är därvid kammarrätt besvärsmöjlighet enligt den s. k. behörighetslagen (jfr 3.3 nedan).

För att undvika ett dubbelt prövningsförfarande i personalärenden på bl. a. statens område – alltså både enligt arbetstvistlagen och enligt nu nämnda besvärsmöjligheter – har lagstiftaren föreskrivit att en arbetstvist inte får anföra besvär mot en offentlig arbetsgivares beslut om arbets- eller anställningsvillkoren, om talan i saken skall handläggas enligt arbetstvistlagen (lagen 1965: 276 om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut, omtryckt 1974: 1011).

Rätten att anföra besvär mot arbetsgivares beslut i frågor som enligt avtal skall avgöras av arbetsgivaren – s. k. skälighetsfrågor – är enligt lagen dock därigenom inte inskränkt. Detta följer av att det inte kan anses föreligga en tvist i arbetstvistlagens mening, så länge som arbetsgivaren håller sig inom ramen för sin fria prövningsrätt enligt avtalet. Motsvarande får sägas gälla, när arbetsgivarens skälighetsavgörande grundar sig på en lag (jfr exempelvis Förvaltningsrättslig tidskrift 1980 s. 89).

### 3.3 Behörighetslagen

Avser besvären ett beslut som har meddelats med stöd av en lag eller annan författning som utfärdats före år 1972, skall målet i en del fall prövas av en kammarrätt, om besvären enligt vad dittills hade gällt skulle anföras hos Kungl. Maj:t. Det slås fast i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål (ändrad senast 1976: 643). De mål som detta gäller är mål om t. ex. avlöningsförmåner (inbegripet bl. a. sjukvård och beklädnad), resekostnader och traktamentsersättningar – under förutsättning att målet avser vad som skall utgå enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser och det inte rör skälighetsfrågor. Andra fall är mål om disciplinär bestraffning, avstängning från tjänstgöring eller skiljande från en allmän tjänst m. m.

Såvitt gäller sådana mål torde lagen numera inte ha alltför stor praktisk betydelse, utom vad avser prövning av förmåner enligt utlandsresereglementet och vissa pensionsförfattningar.

Behörighetslagen anger bara själva instansordningen och reglerar sålunda inte spörsmålet vilka beslut i de angivna frågorna som över huvud taget får överklagas.

Lagen kompletteras delvis av föreskrifter i allmänna verksstadgan (jfr 3.5 nedan).

### 3.4 Förvaltningslagen

Besvärregler finns också i förvaltningslagen (1971:290, ändrad senast 1982: 332). Det gäller bl. a. vem som får överklaga (11 §). Vidare bestäms i lagen besvärstiden, nämligen tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (12 § andra stycket). Regeringen får meddela avvikande bestämmelser (1 § andra stycket; jfr allmänna verksstadgan 3.5 nedan).

Inte heller förvaltningslagen innehåller några regler om vilka beslut som är överklagbara.

Förvaltningsrättsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1983: 73) "Ny förvaltningslag" sådana regler. Förslaget, som har remissbehandlats, övervägs f. n. i regeringskansliet.

### 3.5 Allmänna verksstadgan

Även 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600, ändrad senast 1983: 342) innehåller bestämmelser som rör besvär.

I 18 § första stycket föreskrivs sålunda att talan mot en myndighets beslut förs genom besvär hos regeringen, om inte annat framgår av behörighetslagen eller av förordningen (1983: 341) om överklagande av beslut i ärenden om tjänstledighet m. m. eller av andra särskilda föreskrifter. Vidare berörs i paragrafen frågor om besluts överklagbarhet såtillvida att det finns en hänvisning till det besvärsförbud som bl. a. inskränkingslagen innehåller.

Som en komplettering till behörighetslagen vad gäller instansordningen föreskrivs dessutom i allmänna verksstadgan att besvär mot beslut om avlöningsförmån, disciplinär bestraffning etc. anförs hos kammarrätt (18 § andra stycket). Behörighetslagen omfattar som framgått bara äldre föreskrifter – utfärdade år 1971 och dessförinnan – i de angivna frågorna.

Tanken vid 1972 års förvaltningsrättsreform – då bl. a. behörighetslagen tillkom – var nämligen att det i de författningar som antogs därefter direkt skulle anges var besvär fick anföras. Det förutsattes att sådana preciserade fullföljdsanvisningar alltid skulle införas i författningarna (SOU 1966: 70 s. 413). Den generella regeln om instansordningen togs in i 18 § andra stycket allmänna verksstadgan för att skapa klarhet i de fall där en sådan föreskrift angående fullföljd mot beslut ändå saknas. Verksstadgans regel torde emellertid numera ha ännu mindre praktisk betydelse än behörighetslagen.

I fråga om en del tjänstetillsättningar m. m. anges i verksstadgan vidare att besvärstiden – som är tre veckor enligt förvaltningslagen – skall räknas från den dag då beslutet anslogs på anslagstavla hos myndigheten i stället för från delgivningsdagen (18 § tredje stycket).

### 3.6 Anställningsförordningen och andra regeringsförfattningar

Slutligen kan nämnas att åtskilliga regeringsförfattningar på personalrättsens område – i linje med 1972 års förvaltningsrättsreform – innehåller bestämmelser om överprövning av beslut.

Beslut enligt t. ex. anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127) skall sålunda enligt förordningen överklagas genom besvär – utom vad gäller tillämpningen av vissa närmare angivna föreskrifter i förordningen som skall handläggas enligt arbetstvistlagen – om inte något annat följer av särskilda föreskrifter i en lag eller en annan författning (40 §).

Liknande bestämmelser finns i exempelvis 19 kap. skolförordningen (1971:235, omtryckt senast 1983:721, ändrad senast 1984:625), 8 § kungörelsen (1974:1007) om tidsbegränsning av statligt lönc reglerad anställning, m. m. (omtryckt 1982:109) och 7 § förordningen (1984:112) om vissa turordningsfrågor för skolledare, försäkringskassanställda m. fl.

I flera regeringsförfattningar finns intaget ett besvärshöjningsbud. Så är fallet med t. ex. omplaceringsförordningen (1984:110), där det föreskrivs att statens arbetsmarknadsnämnds beslut enligt förordningen inte får överklagas (30 §).

#### 4 Olägenheter med nuvarande ordning

Kritikerna av det nuvarande överprövningsystemet menar som nämnts bl. a. att reglerna är alltför många och svåröverskådliga.

Detta sägs medföra olägenheter främst för den enskilde arbetstagaren, som i värsta fall kan komma att förlora sin rätt till överprövning, därför att den tid inom vilken besvär skall anföras eller talan skall väckas har löpt ut.

Men andra olägenheter i form av t. ex. en ibland orimligt stor arbetsinsats för att klara ut rättslaget drabbar också myndigheterna, främst när de skall meddela fullföljdshänvisning till sina beslut. Och stundom synes myndigheterna själva ha svårt att fastslå gällande rätt (jfr exempelvis förut angivna Förvaltningsrättslig tidskrift 1980 s. 89).

Som med all tydlighet framgått av min beskrivning av nuvarande ordning finns det stort fog för denna kritik. Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att utreda frågan om en förenkling av överprövningsystemet.

## Sammanfattning av betänkandet (Ds C 1985: 20) Överprövning av beslut i personalfrågor

Personalbesvärsutredningen har haft till uppgift att föreslå förenklingar av reglerna om överprövning av beslut i personalfrågor inom det statligt reglerade området m. m.

I föreliggande betänkande konstateras att det rådande regelsystemet rörande överprövning av beslut i personalfrågor inom det statligt reglerade området finns i många olika författningar vilket medför svårigheter att överblicka överprövningssystemet. Reglerna kan ofta inte läsas självständigt utan griper in i och är beroende av varandra, något som för med sig att systemet blir svårforcerat och tungrott. En komplikation är också att det råder osäkerhet om den närmare innebörden av vissa – centrala – bestämmelser.

Dessa olägenheter hänger ytterst samman med att tvister i personalfrågor inom det statligt reglerade området ibland skall överprövas av förvaltningsdomstol eller av annan statlig myndighet efter besvär och ibland av tingsrätt eller arbetsdomstolen enligt de allmänna reglerna i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (LRA) efter det att talan väckts.

Före 1965 års reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m. kunde rättelse av myndighets beslut i frågor som rörde anställningen i regel sökas endast genom besvär i administrativ ordning, genom förvaltningsbesvär eller genom kommunalbesvär. Detta hade sin grund i den offentlighetsrättsliga regleringen av de offentliga tjänstemännens anställningsvillkor. I och med att dessa år 1965 i princip tillerkändes rätt att sluta kollektivavtal om sina anställnings- och arbetsvillkor, blev det också möjligt att få tvister därom prövade av arbetsdomstolen. Samtidigt inskränktes möjligheten att överklaga myndighets beslut genom besvär i sådana frågor som kunde prövas av arbetsdomstolen. Detta kom till uttryck i den s. k. inskränkingslagen. Alla frågor var dock inte avtalsbara. De avtalsstillättna frågorna avsåg främst frågor som rörde det ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemannen. När det gällde bl. a. den offentliga tjänsteorganisationens utformning och offentlig myndighets arbetsuppgifter förelåg ett i lag meddelat förbud mot avtal. I frågor som inte fick regleras genom avtal, kvarstod besvärmöjligheten för den som inte var nöjd med arbetsgivarens beslut.

Det nuvarande systemet fick i huvudsak sin utformning genom 1976 års arbetsrättsreform med införandet av lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1976: 600) om offentlig anställning. Det uttryckliga förbudet att träffa avtal i vissa frågor avskaffades. I stället fick den allmänna principen slå igenom att avtal inte kan med bindande verkan träffas i strid mot tvingande lag. Samtidigt ändrades de processuella reglerna i LRA. Det framhölls att utgångspunkten i fortsättningen borde vara att alla arbetstvister på det offentliga området, liksom på det privata, skulle handläggas enligt LRA. Vissa undantag ansågs dock alltså behövliga.

Dessa undantag återfinns i 1 kap. 2 § LRA samt i övergångsbestämmelserna till lagändringen 1976.

Enligt personalbesvärutredningens mening har de olägenheter som präglar det rådande överprövningsystemet på det offentliga området sin främsta grund i 1 kap. 2 § tredje stycket LRA samt i de nyssnämnda övergångsbestämmelserna. Den förra innehåller att om lag eller med stöd av lag meddelad författning innehåller särskild föreskrift om besvär så gäller den föreskriften, dvs. LRA är inte tillämplig. Bestämmelsen har enligt förarbetena tillkommit för att ge uttryck åt principen att vissa tvistefrågor på det offentliga området lämpligen bör handläggas besvärsvägen i stället för enligt LRA. Som exempel härpå nämns bestämmelserna om besvär över tjänstetillsättningar i bl. a. kommunallagen. Det sägs vidare att bestämmelsen bör införas för att lösa konkurrensen mellan särskilda författningsföreskrifter om besvär och de allmänna reglerna i LRA. När det gäller konkurrensen mellan besvärspövning och prövning enligt LRA är den emellertid redan löst i inskränkningsslagen fast på motsatt sätt; besvär får inte anföras om saken skall handläggas enligt LRA. Och tjänstetillsättningstvister är i regel inte att betrakta som arbetstvister. Det föreligger då inte någon konkurrens mellan domstolsprövning enligt LRA och besvärspövning; det förra alternativet är uteslutet. I den mån det är fråga om en arbetstvist, någon åberopar exempelvis företrädesrätt enligt LAS, gäller på den statliga sidan att tvisten alltid är undantagen LRA om frågan inte enbart avser tvist om kollektivavtalet. Utanför det statliga området gäller däremot att sådana tvister om tjänstetillsättningar som är att betrakta som arbetstvister skall handläggas enligt LRA. Stadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket innebär inte att kommunalbesvär får anföras i stället för eller jämte LRA-prövning (se dock nedan om kommunal besvärsnämnd).

Övergångsbestämmelserna innebär att LRA, om annat inte har föreskrivits, inte är tillämplig på tvister som rör fråga som är avtalsbar men som är reglerad i annan författning än lag. Övergångsbestämmelserna infördes för att den rådande ordningen med handläggning i administrativ väg av tvister rörande pensionsförfattningar, rescereglementen etc. skulle bestå intill dess frågorna hade reglerats genom kollektivavtal. Som övergångsbestämmelserna har utformats är de emellertid tillämpliga inte bara på den typen av tvister utan på tvister om avtalsbara frågor i allmänhet som regleras genom annan författning än lag. Eftersom i princip alla frågor numera är avtalsbara på det offentliga området, innebär övergångsbestämmelserna att alla tvister om tillämpning av annan författning än lag faller utanför LRA om annat inte har föreskrivits. Detta betyder också att undantagsbestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket LRA inte har någon reell verkan när det gäller tvist om tillämpning av annan författning än lag.

Övergångsbestämmelserna har vidare fört med sig att bestämmelser på andra håll inte alltid har anpassats till det läge som inträtt genom 1976 års arbetsrättsreform. Det finns således en del generella besvärbestämmelser – bl. a. i allmänna verksstadgan – som enligt sin ordalydelse innebär att tvister om avstängning, disciplinansvar, avlöningsförmåner m. m. skall överprövas efter besvär. Eftersom sådana tvister på det hela taget numera faller under LRAs tillämpningsområde och besvär därför inte får anföras

enligt inskränkingslagen, är dessa generella besvärsmålsbestämmelser närmast missledande i den praktiska tillämpningen.

Enligt personalbesvärsutredningen är det en närmast självklar förutsättning för en förenkling av det rådande systemet, att i 1 kap. 2 § tredje stycket LRA samt de ifrågavarande övergångsbestämmelserna utgår och ersätts med en enda klargörande regel i LRAs huvudtext. Personalbesvärsutredningen föreslår att den regeln skall innehålla att LRA inte skall tillämpas om den författning som reglerar den omtvistade frågan innehåller en föreskrift om att överklagande får ske genom besvär. De förut nämnda generella besvärsmålsbestämmelserna föreslås upphävida och i vissa enskilda författningar föreslås att en bestämmelse införs om att myndighets beslut får överklagas genom besvär. Av förenklingsskäl föreslår utredningen också att regleringen i inskränkingslagen flyttas till LRA.

Den föreslagna ordningen innebär uppenbara fördelar ur överskådlig-hetssynpunkt. Vid en arbetstvist på det statligt reglerade området rörande tillämpning av författning, kan frågan om överprövning skall ske genom besvär eller enligt LRA besvaras direkt genom att man kontrollerar om den berörda författningen innehåller någon bestämmelse om besvär. Är så fallet skall överprövning ske genom besvär. Finns det inte någon sådan föreskrift, gäller att tvisten skall prövas enligt de allmänna reglerna i LRA.

Enligt personalbesvärsutredningens mening uppnår man genom förslaget också en mer ändamålsenlig reglering i överprövningshänseende på det offentliga, främst det statligt reglerade området. Förslaget ligger således i linje med tankegångarna bakom 1976 års arbetsrättsreform; att arbetstvister – på det privata likväl som på det offentliga området – skall handläggas enligt de allmänna reglerna i LRA om inte särskilda skäl talar för en annan ordning. Med förslaget blir det en förutsättning för besvärspövning att den berörda författningen innehåller en bestämmelse om besvär. Detta får då ses som ett uttryck för att besvärspövning anses mer lämplig än prövning enligt LRA. Med förslaget kommer man också ifrån den tveksamhet som nu kan råda om förhållandet mellan 1 kap. 2 § tredje stycket LRA och inskränkingslagen.

Den föreslagna ordningen kommer i praktiken inte att medföra någon större förändring av gränsen mellan besvärspövning och prövning enligt LRA. När det gäller föreskrifter i lag om att talan mot offentlig arbetsgivarbeslut får överklagas genom besvär, torde – fränsett tjänstetillsättningsfrågor – sådana föreskrifter inte finnas i andra fall än då den berörda lagen tillika reglerar den materiella frågan. Utredningens förslag medför alltså därvid inte någon ändring i sak. När det gäller tvister rörande annan författning än lag, i fråga om vilka huvudregeln för närvarande är att de överprövas efter besvär, har utredningen särskilt granskat de besvärsmål som nu prövas av regeringen respektive av kammarrätt. I sistnämnda hänseende har utförts en undersökning rörande förekomsten av mål i vissa ämnesområden vid kammarrätterna avseende åren 1972–1984. Bl. a. till följd av att besvärsmålsbestämmelser föreslås införda i vissa enskilda författningar kommer den principiella förskjutning från besvärspövning till förmån för prövning enligt LRA som ligger i utredningsförslaget inte att i praktiken leda till en ändrad överprövningsordning annat än i enstaka fall.

I princip kommer således de frågor som enligt vad ovan sagts ansetts böra undantas från L.RAs tillämpningsområde att även fortsättningsvis, så länge de är författningsreglerade, få överprövas efter besvär till följd av föreskrifter därom i de berörda författningarna. Endast marginellt, och då i frågor där enligt utredningens mening ändamålsskäl inte kan anföras till stöd för en besvärspövning, kommer tvister som nu handläggs i administrativ ordning att med utredningens förslag få överprövas enligt LRA.

För en viss typ av mål, pensionsmål, har det legat utanför personalbesvärsutredningens resurser att genomföra den redovisade tekniken med bestämmelser i de enskilda författningarna. För dessa mål föreslår utredningen en annan lösning, nämligen ett särskilt undantag i LRA för mål om pension när tvisten rör tillämpning av lag eller annan författning jämte en föreskrift i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar om att kammarrätt prövar sådana mål.

Med avseende på kommunala förhållanden anvisar utredningen, som en följd av att möjligheten att anföra besvär knyts till förekomsten av föreskrift därom i den berörda författningen, en lösning som möjliggör att besvär liksom hittills skall kunna föras till besvärsnämnd i tjänstetillsättningstvister även om de är att betrakta som arbetstvister. En sådan besvärsmöjlighet är i och för sig föga tillfredsställande och står i strid mot den grundläggande principen att undvika en dualism i prövningsförfarandet. Utredningen anser det emellertid inte ligga inom ramen för utredningsuppdraget att föreslå helt självständiga ändringar på det kommunala området.

Utredningen ställer sig tvetsam till den möjlighet som nu föreligger, till följd av ett undantag i inskränkningsslagen, att överklaga arbetsgivarens skälighetsavgöranden enligt avtal genom besvär. Mot bakgrund av vad som framhållits för utredningen om avtalsförhållandena på den statliga sidan, där besvärsmöjligheten är av reell betydelse, anser sig utredningen inte f. n. böra föreslå någon ändring. Utredningen är emellertid av uppfattningen att besvärsmöjligheten bör tas bort på sikt. Det har ansetts att även skälighetsavgöranden enligt författning kan överklagas genom besvär fastän tvister om tillämpning av författningen faller under LRA. När det gäller skälighetsavgöranden enligt författning, anser utredningen att dess förslag om att tvister rörande författningsreglerade frågor skall få överklagas genom besvär endast om den berörda författningen innehåller en besvärsmålsbestämmelse bör gälla undantagslöst. Tvister om författningsreglerade frågor bör således – även om avgörandet har skälighetskaraktär – få överklagas genom besvär endast om den författning som reglerar den omtvistade frågan innehåller föreskrift om besvär.

I utredningsuppdraget har också ingått att se över möjligheterna att överklaga myndighets beslut i personalfrågor till regeringen i de fall då besvärspövning är aktuell. I princip förordar utredningen en tvåinstansordning under regeringen. När det gäller beslut av lokal eller regional myndighet, skall normalt central myndighet fungera som andra och sista instans medan beslut som central myndighet har fattat som första instans bör slutligt överprövas av statens arbetsgivarverk. I vissa fall anser utredningen att ett principiellt besvärshänsynsbud bör införas, såsom i fråga om oförbindande förslag till tjänstetillsättning.

## Förteckning över remissinstanserna och sammanfattning av remissutfallet (Utdrag ur sammanställningen Ds C 1986: 8)

### 2 Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över personalbesvärsutredningens betänkande avgetts av

riksdagens förvaltningskontor, riksdagens ombudsmän, Stockholms tingsrätt, kammarrätten i Sundsvall, domstolsverket, rikspolisstyrelsen, försvarets civilförvaltning, riksförsäkringsverket (RFV), Malmö allmänna försäkringskassa, kriminalvårdsstyrelsen, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens arbetsgivarverk (SAV), skolöverstyrelsen (SÖ), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), arbetsdomstolen (AD), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens löne- och pensionsverk (SPV), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskassaförbundet, Statsanställdas förbund, TCO-S (TCOs stats-tjänstemannasektion) samt Centralorganisationen SACO/SR.

UHÄ har gett in yttranden från rektorsämbetet och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, rektorsämbetet och juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet samt juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet.

Försäkringskassaförbundet har bifogat yttranden från de allmänna försäkringskassorna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Älvsborgs, Västmanlands och Gävleborgs län.

Justitiekanslern har som svar på remissen meddelat att betänkandet inte föranleder något yttrande från hans sida. Försäkringsanställdas förbund har likaledes förklarat att det avstår från att yttra sig.

### 3 Remissutfallet

A. Förslagen om *förenkling av överprövningsystemet* stöds i allt väsentligt av samtliga remissinstanser. Många instanser framhåller därvid att det nuvarande regelsystemet innebär stora olägenheter både för den tillämpande myndigheten och den enskilde arbetstagaren.

Vissa invändningar framförs emellertid mot utredningens förslag.

Enligt SACO/SR:s mening bör således pensionsmål som rör tillämpning av lag eller annan författning, i likhet med tvister på det avtalsreglerade området, handläggas enligt LRA.

Försvarets civilförvaltning, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Malmö allmänna försäkringskassa och Blekinge läns allmänna försäkringskassa anser att besvärsrätten för skälighetsbeslut enligt avtal bör tas bort.

*Statsanställdas förbund, TCO-S* och *SACO/SR* vänder sig slutligen mot utredningens förslag att möjligheten till besvärsprovning av skälighetsavgöranden enligt författning skall vara beroende av att den aktuella författningen innehåller en besvärbestämmelse.

Vad gäller *begränsning i besvärsmöjligheterna* och införandet av en tvåinstansordning under regeringen, framförs avvikande synpunkter på främst utredningens val av slutinstans avseende överprovning i tjänstetillsättningsärenden.

Utredningens förslag att SAV skall vara slutinstans i dessa ärenden när central myndighet fattat tillsättningsbeslutet som första instans avvisas av domstolsverket, RFV, SAV, SÖ, RRV, LON, Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa, TCO-S och SACO/SR. Flera av dessa instanser anser att regeringen även fortsättningsvis bör träffa det slutliga avgörandet i sådana ärenden. TCO-S och SACO/SR ställer sig dessutom, liksom *Statsanställdas förbund*, negativa till förslaget att central myndighet skall vara slutinstans i tjänstetillsättningsärenden från lokal eller regional myndighet.

Vad utredningen i övrigt anfört om tvåinstansordning stöds av det övervägande antalet remissinstanser.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig över utredningens förslag om införande av besvärsförbud i vissa ärenden ansluter sig helt eller delvis till förslaget.

## Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1986-12-09

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Holmberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister,
2. lag om inskränkning i rätten att överklaga offentliga arbetsgivarbeslut,
3. lag om ändring i lagen (1971: 309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål,
4. lag om ändring i kommunallagen (1977: 179).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tommy Lennberg.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

## Innehåll

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Propositionens lagförslag .....	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 februari 1987. .	7
1 Inledning .....	7
2 Gränsdragningen mellan talan enligt arbetstvistlagen och överklagande .....	8
2.1 Lagtekniska förenklingar .....	8
2.2 Upphävande av generella bestämmelser om överklagande ...	13
2.3 Pensionstvister .....	14
2.4 Inskränkningar i rätten att överklaga .....	15
2.4.1 Fortsatt principiellt förbud mot överklagande i arbetstvister .....	15
2.4.2 Skälighetsavgöranden enligt avtal .....	16
2.4.3 Skälighetsavgöranden enligt författningar .....	17
2.5 Överklagande hos en kommunal besvärsnämnd .....	18
2.6 En redaktionell ändring .....	19
2.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	19
3 Upprättade lagförslag .....	20
4 Hemställan .....	20
5 Beslut .....	20
<i>Bilaga 1</i> Bakgrund, nuvarande ordning, olägenheter med nuvarande ordning (Utdrag ur utredningsdirektiven Dir. 1985: 33) ...	21
<i>Bilaga 2</i> Sammanfattning av betänkandet (Ds C 1985: 20) Överprövning av beslut i personalfrågor .....	26
<i>Bilaga 3</i> Förteckning över remissinstanserna och sammanfattning av remissutfallet (Utdrag ur sammanställningen Ds C 1986: 8) ...	30
<i>Bilaga 4</i> Utdrag ur lagrådets protokoll den 9 december 1986 .....	32

