

Regeringens proposition

1978/79: 84

om myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m. m.;

beslutad den 1 februari 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll denna dag.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

MARIANNE WAHLBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en del ändringar i lagen (1976: 600) om offentlig anställning. Om en myndighet i ett ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning gör sig skyldig till brister i handläggningen, skall enligt förslaget skadestånd efter arbetsrättsligt mönster kunna utgå till den berörde arbetstagaren och hans fackliga organisation. Vidare skall enligt förslaget staten träda in som arbetsgivare i bl. a. uppsägningstvister som rör kommunanställda lärare m. fl.

Dessa ändringar avses träda i kraft den 1 juli 1979.

Med anledning av inrättandet av statens arbetsgivarverk fr. o. m. den 1 januari 1979 föreslås i propositionen också ett par justeringar i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

*Propositionens lagförslag***1 Förslag till****Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹

dels att 14 kap. 11 § skall upphöra att gälla,

dels att 15 kap. 8 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 16 kap. 7 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*15 kap.
8 §

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

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

16 kap.
7 §

Bryter myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning mot 14 kap. 1 eller 3—9 §, 15 kap. 3, 4 eller 7 §, föreskrift enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning eller föreskrift som avses i 15 kap. 3 eller 6 §, äger 38 § första, tredje och fjärde styckena samt 40 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

¹ Lagen omtryckt 1977: 1047.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

Härigenom föreskrivs att i 1—5 och 8 §§ lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.¹ orden "statens avtalsverk" respektive ordet "avtalsverket" skall bytas ut mot "statens arbetsgivarverk" respektive "arbetsgivarverket".

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling. Lagen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 1979.

¹ Senaste lydelse av

1 § 1974: 1014

5 § 1970: 352

8 § 1974: 1014.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-11-02

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Wahlberg

Lagrådsremiss med förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning

1 Inledning

Rättssekretariatet vid budgetdepartementets personalenheter gav i april 1978 ut rapporten (Ds B 1978: 3) Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m. m. Den innehåller förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1977: 1047).

Förslaget går ut på att skadeståndsbestämmelserna i lagen (1974: 12) om anställningsskydd (LAS, ändrad senast 1976: 593) skall göras tillämpliga på fall där en myndighet i ett ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning har brutit mot en föreskrift i LOA eller i någon annan författning som har meddelats med stöd av LOA. Förslaget innefattar också en utvidgning av området för det statliga arbetsgivaransvaret i vissa rättstvister.

Departementsrapporten — som även innehåller en redogörelse för gällande rätt — bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över rapporten avgetts av justitiekanslern (JK), domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, hovrätten för Övre Norrland, Göteborgs tingsrätt, försvarets civilförvaltning, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens avtalsverk (SAV), statens personalnämnd (SPN), statens ansvarsnämnd, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), arbetsdomstolen (AD), statens vattenfallsverk, länsstyrelserna i Malmöhus län och Västernorrlands län, utredningen (Ju 1977: 17) om förfarandet i vissa

disciplinärenden m. m., riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskassornas förhandlingsorganisation, Statsanställdas förbund, TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S), Centralorganisationen SACO/SR, Försäkringsanställdas förbund och Sveriges advokatsamfund.

UHÄ — som förklarat att rapporten inte föranleder något eget uttalande av UHÄ — har lämnat över yttranden från de juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Uppsala, Lund och Stockholm.

JO:s yttrande har avgetts av justitieombudsmannen Lundvik.

Arbetslivscentrum har avstått från att yttra sig.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden

2.1 Rättsläget

Den statlige arbetsgivarens beslut i personalärenden utgör i många fall exempel på myndighetsutövning. I sådana fall avgör han sålunda med stöd av lag eller annan författning en fråga som inte kan regleras genom avtal, t. ex. ett ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA.

Det kan anmärkas att avskedande enligt LOA är ett institut skilt från avskedande enligt LAS (jfr 7 kap. 1 § LOA). De bestämmelser i LAS som rör avskedande gäller alltså inte på det statligt reglerade området annat än i de fall där så uttryckligen har föreskrivits i LOA.

För frågan om skadeståndsansvar i samband med beslut i personalärenden enligt LOA är flera lagar av betydelse. Förutom LOA och LAS är det skadeståndslagen (SkL, 1972: 207, omtryckt 1975: 404, ändrad senast 1977: 272) och lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, ändrad senast 1977: 532) som närmast är av intresse.

De grundläggande reglerna finns i SkL. Där sägs att staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar (3 kap. 2 §). Detta ansvar är emellertid begränsat på olika sätt. Sålunda föreligger ersättningsskyldighet bara om myndigheten har åsidosatt de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (3 kap. 3 §, "standardregeln"). Och om den skadelidande utan giltig anledning underlåter att föra talan om rättelse eller att använda särskilt rättsmedel, ersätts inte skada som på så sätt hade kunnat undvikas (3 kap. 4 §, "passivitetsregeln"). SkL lämnar normalt inte något utrymme för skadestånd för det fall att skada har uppstått till följd av en oriktig bedömning. Och lagen ger heller ingen möjlighet till

s. k. allmänt skadestånd, dvs. ersättning för den ideella skada som anses kunna uppkomma redan genom att rättsreglerna som sådana sätts åt sidan.

I den arbetsrättsliga lagstiftningen har arbetsgivaren däremot ålagts ett mer omfattande ansvar mot arbetstagare och arbetstagarorganisationer än enligt SKL.

Enligt LAS är skadeståndsansvaret sålunda strikt, dvs. det inträder utan att arbetsgivaren behöver ha varit försumlig. Ansvaret omfattar både bedömningsfel och fel av formell karaktär och kan utkrävas både för ekonomisk och för ideell skada (38 §). Skadeståndsbeloppet kan jämkas. I några fall framgår av LOA att LAS bestämmelser om skadestånd skall tillämpas även på LOA:s område, nämligen — förutom vid obefogad uppsägning från tjänst (7 kap. 2 § första stycket) — vid brott mot vissa handläggningsregler i LOA i samband med avskedande och avstängning (14 kap. 7 och 11 §§). I övrigt gäller LAS skadeståndsregler inte i ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA.

Även enligt MBL är arbetsgivarens ansvar för skada strikt. En arbetsgivare som bryter mot MBL eller mot kollektivavtal skall ersätta uppkommen skada, i den mån annat inte följer av övriga skadeståndsbestämmelser — t. ex. bestämmelserna om jämkning — i MBL (54 §). Såväl ersättning för ekonomisk skada som allmänt skadestånd kan förekomma. MBL:s skadeståndsregler är, med visst undantag som här saknar intresse, tillämpliga också på LOA-området.

2.2 Rapporten och remissyttrandena

Frågor som hänger samman med skadeståndsansvar i personalärenden har sedan 1976 års ämbetsansvarsreform övervägts inom regeringskansliet. Vid underhandskontakter har Statsanställdas förbund och TCO-S, vilka representerar det stora flertalet arbetstagare i statligt reglerad tjänst, nyligen tagit upp diskussion om en lagstiftning som på det statliga området och på det kommunala lärområdet skulle ålägga den offentliga arbetsgivaren ett särskilt skadeståndsansvar, framför allt i ärenden om disciplinansvar och avskedande, men också när det gäller avstängning och läkarundersökning enligt LOA. Organisationerna har därvid yrkat att ansvaret skulle utformas på samma sätt som enligt LAS och omfatta fall där arbetstagaren har orsakats psykiskt lidande eller annat förfång till följd av t. ex. brister i ärendets utredning eller andra försummelser från arbetsgivarens sida. Även arbetstagarorganisation skulle enligt yrkandet ges rätt till skadestånd.

Mot denna bakgrund upprättades departementsrapporten (avsnitt A). Som redan har nämnts mynnar den ut i förslaget att en myndighet skulle dra på sig ett särskilt skadeståndsansvar, om den i ett ärende om disci-

plinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning bryter mot föreskrifter i LOA eller i författningar som har meddelats med stöd av LOA. Detta skadeståndsansvar skulle svara mot vad som gäller enligt LAS, dvs. utgöra ett strikt ansvar med möjlighet till allmänt skadestånd.

Under remissbehandlingen har rapporten fått ett blandat mottagande. Omkring två tredjedelar av remissinstanserna har tillstyrkt rapportförslaget eller lämnat det i huvudsak utan erinran, i flertalet fall dock utan att ange sin motivering. Övriga instanser har ställt sig kritiska eller helt avvisande till förslaget. En del av dem anser att frågorna bör utredas ytterligare. Kritiken har särskilt riktat in sig på den del av förslaget som innebär skadestånd för bedömningsfel.

Remissammanställningen utvisar vidare i huvudsak följande.

Bland de remissinstanser som helt eller i allt väsentligt godtar rapportens förslag befinner sig domstolsverket, som anser det naturligt att skadeståndsansvaret på det offentliga området utvidgas i enlighet med förslaget, eftersom mindre förmånliga regler inte bör gälla för arbetstagare på den offentliga sektorn än för dem på den privata. Och Statsanställdas förbund och TCO-S betonar särskilt vikten av att det blir möjligt att erhålla allmänt skadestånd vid materiella fel i disciplinärenden m. m. En sådan rätt till allmänt skadestånd för den enskilde arbetstagaren och dennes fackliga organisation är enligt de båda personalorganisationerna synnerligen motiverad med tanke på hur ingripande och påfrestande ett disciplinärt förfarande kan vara för arbetstagaren.

Som redan har sagts, redovisar övriga tillstyrkande remissinstanser — exempelvis SAV och AD — i de flesta fall inte sina skäl. Utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m. m. säger sig dock inte kunna underlåta att anmärka att den nu tilltänkta regleringen möjligen kan verka återhållande på myndigheterna, när det gäller att tillämpa det disciplinära påföljdssystemet. Vidare säger utredningen att den föreslagna ordningen måhända kan vara ägnad att i allt fall ge grund för misstanke att myndigheterna kommer att iakta allt för stor återhållsamhet, vilket i sin tur kan skapa den uppfattningen att myndigheterna brister i opartiskhet.

Bland de instanser som är negativa till förslaget kan nämnas JO och JK. Enligt JO:s erfarenhet föreligger knappast behov av att införa skadeståndsregler av föreslagen art, eftersom klagomål hos JO i hithörande personalärenden har varit få och under senare år nära nog uteslutande har gällt det kommunala området. JO förklarar sig närmast ha intrycket att utrymme kunde finnas för mera aktivitet från myndigheternas sida när det gäller att tillgripa disciplinär åtgärd etc. Om varje felgrepp av en myndighet, ursäktligt eller inte, skulle medföra skadeståndspåföljd, förmodar han att myndigheten kommer att bli än mer försiktig med att ingripa mot olämpliga arbetstagare, vilket inte kan ligga i allmänhetens intresse. Och JK menar att man i förslaget inte tillräckligt beaktar den offentliga verksamhetens särdrag. Det är nämligen enligt hans mening viktigt att hålla i minnet att myndigheterna inte bara har att som arbetsgivare iakta gällande arbetsrättsliga regler utan också har att tillgodose allmänhetens krav på en väl fungerande offentlig verksamhet. Det ansvar

som vid myndighetsutövning vilar på staten enligt 3 kap. 2 § SkL måste enligt JK vara tillfyllest för att skydda den enskilde mot godtyckliga och i normal bemärkelse felaktiga beslut.

Förslaget om ett skadeståndsansvar för bedömningsfel avstyrks också av bl. a. kriminalvårdsstyrelsen, som anför att tillräckliga garantier mot felaktigheter av det slag som föreslås bli skadeståndsgrundande måste anses ligga i det förhållandet att personalärenden hanteras på samma sätt som myndighetsutövning gentemot allmänheten. Det kan enligt styrelsens mening också sättas i fråga, huruvida det fortsättningsvis skulle framstå som meningsfullt att vidmakthålla myndigheternas disciplinära befogenheter, om förslaget genomförs. Försvarets civilförvaltning för likaså fram betänkligheter mot förslaget vad gäller skadeståndsansvar för bedömningsfel och hänvisar till att den föreslagna lagändringen sannolikt skulle få en passiviserande effekt. Också televerket avvisar förslaget i denna del.

Vad beträffar skadeståndsansvar för formella felaktigheter lämnas förslaget utan erinran av de flesta remissinstanserna, även av en del av dem som är negativa till skadeståndsansvar för bedömningsfel.

Bland dem som inte godtar det framlagda förslaget utan förordar att frågorna utreds ytterligare kan nämnas statens ansvarsnämnd och kommunförbunden. SACO/SR anser att förslaget bör genomföras först i samband med vissa andra lagändringar.

2.3 Allmänna överväganden

Offentlig verksamhet drivs i olika former. Väljer man — som i normalfallet — myndighetsformen och inte någon privaträttslig form, har man därmed också valt att ställa särskilda rättssäkerhetskrav på verksamheten. Den kommer då i stor utsträckning att bedrivas på grundval av andra regler än som tillämpas för t. ex. bolag, föreningar eller stiftelser. Dessa regler — som meddelas i offentligrättslig ordning — grundas på samhällsmedlemmarnas intresse av att det allmännas funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt.

För att säkerställa att den offentliga förvaltningen utövas korrekt har man sålunda skapat vissa lagregler och kontrollsystem som saknar motsvarighet på den privata sektorn, bl. a. brottsbalkens straffbud mot oriktig myndighetsutövning och LOA:s ansvarsregler vid tjänsteförseelse m. m. Avskedanderegler i LOA ansluter till detta ansvarssystem. Här bör vidare framhållas den offentligrättsliga tillsyn och granskning av förvaltningen som — förutom av överordnade myndigheter — utövas främst av allmän åklagare, av JK och JO, av riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Genom principen om allmänna handlingars offentlighet har lagstiftaren också underlättat den insyn i förvaltningen som utövas direkt av enskilda medborgare och av organisationer, politiska partier och massmedia. Den som drabbas av ett oriktigt myndighetsbeslut har dessutom getts möjligheter att söka rättelse och att kräva skadestånd.

Frågan är nu i vad mån man mot bakgrund av den offentliga förvaltningens särart kan gå personalorganisationerna till mötes i deras anspråk på att personalrätten i ännu ett hänseende skall närmas till de principer som gäller på den privata arbetsmarknaden.

När man överväger denna fråga bör noteras att vid tillsynen över förvaltningen givetvis beaktas även intresset av att myndigheterna tillämpar ansvarssystemet i LOA på ett sätt som kan anses svara mot arbetstagarnas krav på rättssäkerhet och en sakligt grundad bedömning. Som statens ansvarsnämnd har påpekat, gör sig den företrädare för arbetsgivaren som sätter hithörande bestämmelser åt sidan i princip skyldig till tjänsteförseelse. Han kan därför dra på sig disciplinpåföljd eller i grövre fall t. o. m. straffansvar. En verksam bevakning av förvaltningen bidrar självfallet också till att minska behovet av skadeståndsregler med huvudsakligen preventivt syfte. Härtill kommer de mycket noggrant reglerade former i vilka hithörande ärenden enligt LOA skall handläggas.

Under remissbehandlingen har det också gjorts gällande att det vore mindre tilltalande att ålägga en myndighet ett strängare myndighetsutövningsansvar gentemot den egna personalen än gentemot den allmänhet som den är satt att tjäna.

Vad först rör förslaget om ett utvidgat skadeståndsansvar för bedömningsfel har det vid beredningen av detta lagstiftningsärende knappast kunnat bekräftas att det skulle finnas något praktiskt behov av ett sådant ansvar. Grunderna för prövningen av ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning är inte heller helt jämförbara med vad som gäller i fråga om t. ex. uppsägning. Sålunda har flera remissinstanser starkt betonat risken för att en skadeståndssanktionering av sakfel kan få en återhållande effekt på statsmyndigheternas behöriga handlande i sådana ärenden. Bland dessa instanser finns sådana vilkas yttranden på grund av instansernas ställning och verksamhet måste tillmätas särskild betydelse i detta sammanhang, främst JK och JO. Med hänsyn härtill och till det offentlighetsrättsliga ansvarssystemets syfte måste enligt min mening större avseende fästas vid risken för en passiviserande effekt än vid den förebyggande verkan mot sakligt sett oriktiga avgöranden som en regel om skadestånd för bedömningsfel skulle kunna medföra.

Jag anser mig följaktligen inte kunna följa rapportförslaget i fråga om bedömningsfel.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att den tidigare angivna utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m. m. har till uppgift att föreslå åtgärder som skall stärka allmänhetens förtroende för myndigheternas handläggning av sådana ärenden. I samband med att ställning tas till de förslag som denna utredning kan komma att lägga fram, kan det bli anledning att också från andra synpunkter se över en del av formerna för handläggningen av frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning enligt LOA. — Vidare

kan här erinras om betydelsen av den personalutbildning i förvaltnings- och arbetsrätt m. m. som äger rum vid myndigheterna (jfr SOU 1978: 41).

Vad sedan rör förslaget om ett utvidgat skadeståndsansvar för formfel nämnde jag nyss de noggrant reglerade formerna för handläggningen av ärenden om disciplinansvar etc. enligt LOA. Handläggningsföreskrifterna har kommit till både för att gagna ansvarssystemets syfte — en väl fungerande förvaltning — och för att garantera de enskilda arbetstagar- nas rättssäkerhet. Det är därför ett oeftergivligt krav att dessa föreskrifter följs av myndigheterna. Några av de tjänstemannaärenden som har prövats i högsta instans eller som har varit föremål för JO:s uppmärksamhet är emellertid av den karaktären att de enligt min mening ger visst stöd åt de fackliga organisationernas uppfattning att det är motiverat att genom ett särskilt ansvar för formella fel ytterligare stryka under vikten av att de offentliga myndigheterna följer dessa föreskrifter (jfr exempelvis Regeringsrättens årsbok 1965 K 173, 1967 S 2 och K 1691, 1970 ref. 54, 1971 U 13; från det kommunala området JO:s ämetsberättelse 1973 s. 422, 1978/79 s. 370).

Rapportförslaget har visserligen rönt viss kritik också när det gäller skadeståndsansvar för formella brister. Men denna kritik — som främst går ut på att SkL ger ett tillräckligt skydd också i denna del — har varit långt ifrån lika uttalad som i fråga om bedömningsfelen. Och enligt min uppfattning har inte heller de skäl som har anförts mot en skadestånds-sanktionering samma styrka i fråga om formfel. Det torde inte skapa några problem att på denna avgränsade punkt tillgodose de anställdas och deras organisationers intressen sådana dessa enligt rapporten har förts fram från fackligt håll.

Jag kan därför i denna del i stort sett ansluta mig till resonemanget i rapporten. Ett skadeståndsansvar som går utöver det som gäller enligt SkL bör alltså införas för formfel i ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA.

Som nämnts ger LOA redan i dag exempel på att en myndighet, som i egenskap av arbetsgivare bryter mot en formell föreskrift i LOA, riskerar att få betala skadestånd. Det är skyldigheten att varsla och överlägga med lokal arbetstagarorganisation i fråga om avskedande och att under- rätta organisationen om avstängningsbeslut som är sanktionerad med skadestånd enligt reglerna i LAS (14 kap. 11 § LOA). Som föreslås i rapporten bör ett vidgat ansvar för formella fel utformas efter samma principer. Det innebär att LAS skadeståndsregler genomgående bör tillämpas också här. Någon begränsning av ansvaret i enlighet med exempelvis standard- och passivitetsreglerna i SkL blir därmed inte aktuell. En principiell skadeståndsskyldighet inträder följaktligen så snart det kan konstateras att ett formellt fel har begåtts. Detta medför att ansvar kan utkrävas också i de fall där det begångna felet inte är av så allvarlig beskaffenhet, att det kan föranleda disciplinpåföljd eller straff för den

handläggande tjänstemannen. Ansvar för myndigheten blir alltså strikt.

I linje härmed bör man vid prövningen av frågan i vad mån skada har uppstått också beakta en arbetstagarorganisations intresse av att rättsreglerna iakttas i förhållande till dess medlemmar samt övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. En arbetstagarorganisation måste nämligen anses ha ett berättigat intresse av att rättsreglerna följs i förhållandet mellan myndigheten som arbetsgivare, å ena sidan, samt organisationen och dess medlemmar, å andra sidan. Därför bör allmänt skadestånd kunna tillerkännas såväl den enskilde arbetstagaren som dennes organisation.

I det följande kommer jag in på hur det ansvar som jag förordar närmare bör utformas.

2.4 Det nya skadeståndsansvaret

Skadeståndsansvaret är alltså avsett att träffa brister i myndigheternas handläggning av ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA. Som uttalas i rapporten bör ansvaret inträda, om en myndighet bryter mot vissa handläggningsföreskrifter i sådant ärende. Ordet "bryter" har visserligen kritiserats från några håll, men denna kritik har närmast grundats på att skadeståndsansvaret enligt rapporten avsågs omfatta också materiella fel. Det valda uttrycket torde emellertid väl spegla den situation som avses med mitt förslag, nämligen att en myndighet åsidosätter en tvingande föreskrift om viss handläggningsrutin. I vad mån så har skett i det enskilda fallet kan fastställas t. ex. i samband med en överprövning av myndighetens beslut eller — om ingen överprövning sker — i ett särskilt skadeståndsmål.

Den nya skadeståndssanktioneringen bör enligt mitt sätt att se omfatta vissa handläggningsregler som hänför sig till myndigheternas avgörande av själva sakfrågan. Jag syftar i första hand på bestämmelserna om kommunikation, handläggningshinder, varsel, överläggning m. m. i 14 kap. 1 och 3—9 §§ och om beslutsmyndighet och omröstning i 15 kap. 3, 4 och 7 §§ LOA. Men jag syftar också på de anslutande handläggningsregler som avses i 13 kap. 4 § och 15 kap. 3 § LOA. Skadestånd skall alltså kunna utgå om en myndighet i strid mot 22 § anställningsförordningen (1965: 601, omtryckt 1976: 863, ändrad senast 1978: 544) underlåter att inhämta ett förberedande läkarutlåtande, när den skall avgöra om en arbetstagarare bör förpliktas att undergå läkarundersökning, eller om en myndighet, som lyder under en central förvaltningsmyndighet, i strid mot 27 § i förordningen själv prövar en fråga om att avstänga arbetstagaren från arbetet.

Däremot bör det nya ansvaret inte omfatta exempelvis det fall att en myndighet i strid mot 17 kap. 1 § LOA verkställer ett icke lagakraftvunnet beslut om avskedande eller att den annars gör sig skyldig till något fel i samband med verkställigheten av ett beslut, t. ex. bestämmer

ett ådömt löneavdrags storlek på ett oriktigt sätt (jfr 20 § anställningsförordningen). Ett samtidigt åläggande av mer än en disciplinpåföljd i strid mot 10 kap. 2 § LOA bör ses som ett exempel på ett fel i sak och således inte heller kunna medföra ansvar enligt mitt förslag.

Storleken av skadeståndsbeloppen får på vanligt sätt anpassas till omständigheterna i det särskilda fallet, t. ex. ärendets art, felets principiella betydelse och omfattningen av den uppkomna rättsförlusten eller olägenheten. Beloppen bör — som det framhålls i rapporten — kunna jämkas på samma sätt som enligt 38 § fjärde stycket LAS. Ledning kan alltså sökas i AD:s praxis. Tilläggas kan att en sådan jämkning också bör kunna ske, ifall det begångna formfelet i ringa eller ingen mån har inverkat på utgången i sak. Bestämmelserna om underrättelseplikt vid skadeståndsanspråk och frist för väckande av talan om skadestånd i 40 § LAS bör likaså gälla även det skadeståndsansvar som jag förordar. I fråga om utgångspunkten för fristerna kan härvid också hänvisas till rättspraxis (jfr AD 1977 nr 160 och 206). Vidare får jag framhålla att det ärende där sakfrågan behandlas inte bör uppehållas på den grund att ett skadeståndsanspråk har framställts.

Ansvaret för den uppkomna skadan bör enligt min mening vila på den myndighet som i egenskap av arbetsgivare prövar den aktuella frågan och som därvid förfar felaktigt. Staten bör därvid ta på sig ansvaret inte enbart beträffande statsanställda utan också när det gäller andra arbetstagare i statligt reglerad anställning, t. ex. lärare (jfr 1 kap. 1 och 5 §§ samt 2 kap. 1 § LOA), om det är en statlig myndighet som har meddelat beslutet.

Vad beträffar ansvaret för de tjänstemän som har medverkat till eller fattat ett felaktigt beslut bör i enlighet med rapportförslaget både det personliga ansvar och den långtgående begränsning därav som enligt 4 kap. 1 § SkL skall tillämpas i anställningsförhållanden gälla också enligt den nu föreslagna ordningen. Man bör således inte skapa någon särreglering i fråga om statens regressrätt gentemot dessa tjänstemän. SkL är utformad på ett sådant sätt att den beslutsfattande tjänstemannen kan bli skyldig att svara för skadan bara i de allra allvarligaste fallen. Skadeståndet torde alltså i det helt övervägande antalet fall slutligt stanna på myndigheten.

Och vad slutligen gäller ett teoretiskt tänkbart ärende om avskedande, avstängning eller läkarundersökning av ett justitieråd eller regeringsråd bör någon reglering av arbetsgivarens skadeståndsansvar utöver den som finns i SkL inte komma i fråga.

Sammanfattningsvis föreslår jag att i LOA införs en föreskrift som gör skadeståndsbestämmelserna i LAS tillämpliga också för det fall att en myndighet i ärenden om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning bryter mot de förut angivna handläggningsreglerna. Med myndighet förstås då sådana myndigheter som skall besluta i ärendet enligt 15 kap. LOA. Jag instämmer med vad som från

ett par håll har anförts om att en sådan föreskrift blir tydligare, om det uttryckligen anges vilka lagrum i LAS som avses, nämligen 38 § första, tredje och fjärde styckena samt 40 §. För min del anser jag att det följer av en så utformad lagtext att 3 kap. SkL, Skadeståndsansvar för arbetsgivare och det allmänna, inte skall tillämpas på en ansvarstalan som grundar sig på den nya regeln, eftersom denna blir att anse som speciallag enligt 1 kap. 1 § SkL. Däremot blir exempelvis 4 kap. SkL, Arbetstagares skadeståndsansvar, tillämpligt på grund av att den föreskrift som jag föreslår inte reglerar beslutsfattarens ansvar för skada.

Det nya lagrummet i LOA synes höra bäst hemma i 16 kap., Rättegång m. m. Det bör också innefatta nuvarande 14 kap. 11 §.

Bestämmelsen bör enligt min mening träda i kraft den 1 juli 1979. Bara sådana skadefall som inträffar efter ikraftträdandet skall bedömas enligt den nya regeln.

3 Arbetsgivaransvaret i vissa rättstvister

I ett särskilt avsnitt (B) behandlar departementsrapporten frågan om arbetsgivaransvaret i sådana rättstvister, som rör en statlig myndighets beslut beträffande en arbetstagare hos en annan arbetsgivare än staten, t. ex. en kommunanställd lärare.

F. n. vilar detta ansvar på staten, om tvisten rör disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning enligt LOA (15 kap. 8 §). I en sådan tvist företräds staten i regel av SAV (jfr även SOU 1978: 59).

I enlighet med rapporten föreslår jag att nämnda lagrum ändras så, att det statliga arbetsgivaransvaret i fortsättningen utsträcks till att omfatta också tvister angående uppsägning eller andra fall av anställnings upphörande enligt LOA.

Även denna lagändring bör träda i kraft den 1 juli 1979.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anført har inom budgetdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.

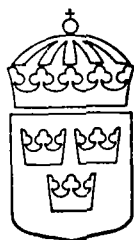
Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.



BUDGET-
DEPARTEMENTET

Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m.m.

Rapport av
rättssekretariatet vid
budgetdepartementets personalenheter

Innehåll

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

BUDGETDEPARTEMENTET
Rättssekretariatet

RAPPORT
April 1978

Ds B 1978: 3

Inledning

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

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

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

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

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

A MYNDIGHETERS SKADESTÅNDSANSVAR I VISSA PERSONALÄRENDEN

1 Nuvarande förhållanden

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

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

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

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

1.1 Det allmänna ansvaret enligt skadeståndslagen

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

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

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

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

1.1.1 Myndighets skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen

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

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

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

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

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

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

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

¹ Jfr här och i det följande *Nordenson, Bengtsson och Strömbäck, Skadestånd*, 1975.

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

1.1.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen

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

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

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

1.1.3 Arbetstagares rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen m. m.

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

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

Arbetsgivarens ansvar är här dock inte lika strikt som t. ex. enligt LAS. För skadeståndsskyldighet förutsätter SkL och de kontraktsrättsliga bestämmelserna nämligen att åtminstone oaktsamhet har förevarit hos myndigheten, medan det enligt LAS är tillräckligt att dess bestämmelser har satts åsido.

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

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

1.1.4 Arbetstagarorganisations rätt till skadestånd enligt skadeståndslagen

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

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

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

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

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

1.2 Skadeståndsansvar enligt anställningsskyddslagen m. fl. lagar

1.2.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar

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

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

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

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

Den närmare innebörden av anställningsskyddslagstiftningens skadestandsreglering är följande.

1.2.1.1 Skadeståndsansvaret i samband med oriktig uppsägning m. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1.3 Skadeståndsansvaret i samband med tillämpning av turordning vid återanställningsrätt

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

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

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

¹ Jfr t. ex. det regeringsavgörande som refereras i Förvaltningsrättslig tidskrift 1977 s. 331.

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

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

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

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

1.2.1.4 Skadeståndsansvaret i samband med avskedande

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

Bakgrunden är i korthet följande.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Jfr *Lunning, Anställningsskydd*, 1977 (s. 32 ff).

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

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

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

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

Något motsatsförhållande mellan LOA och studieledighetslagen torde inte föreligga.

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

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

Det finns ytterligare speciallagstiftning med regler om avskedande och skadestånd för oriktigt sådant, nämligen lagen (1939: 727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m. m. (ändrad senast 1974: 375),

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

lagen (1976: 280) om rätt till föräldraledighet (ändrad 1977: 631).¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.2 Arbetstagares skadeståndsansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen m. fl. lagar

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

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

1.3.1 Arbetsgivares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen

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

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

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

1.3.2 Arbetstagares skadeståndsansvar enligt medbestämmandelagen jämförd med skadeståndslagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3 Skadeståndsansvaret enligt medbestämmandelagen jämförd med anställningsskyddslagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det ena fallet rör uppsägning från tjänst.

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

Det andra fallet har samband med avskedande och avstängning.

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

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

Därmed är redogörelsen för gällande rätt avslutad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Överväganden

3.1 Bakgrund

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

Karakteristiskt för nyare arbetsrättslig lagstiftning är den vidgade till-

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Allmänna synpunkter

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

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

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

Prövning av nämnda ärenden ankommer i regel på statlig myndighet.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Utformningen av det utökade ansvaret

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

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

3.3.1 Formella och materiella fel

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

Denna fråga förtjänar speciell uppmärksamhet.

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

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

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

Det utökade skadeståndsansvaret bör således kunna avse också rena felbedömningar.

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

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

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

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

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

3.3.2 Ekonomiska och ideella skador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3 Myndighets ansvar

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

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

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

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

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

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

Några extra anslag till statsmyndigheterna torde reformen inte böra föranleda.

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

3.3.4 Beslutsfattarens ansvar

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

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

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

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

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

3.3.5 Ersättningsbeloppen

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

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

3.3.6 Preskription m. m.

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

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

3.4 Konkurrensfrågor m. m.

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

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

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

3.4.1 Skadeståndslagen

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

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

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

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

3.4.2 Anställningsskyddslagen

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

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

3.4.3 Medbestämmandelagen

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

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

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

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

3.4.4 Studieledighetslagen m. fl. lagar

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

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

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

3.5 Frågor rörande justitie- och regeringsråd

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Den lagtekniska lösningen

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

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

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

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

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

Förslaget kan lämpligen genomföras den 1 januari 1979.

B ARBETSGIVARANSVARET I VISSA RÄTTSTVISTER

1 Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

2 Förslag

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

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

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

Departementsrapportens lagförslag

C LAGFÖRSLAG

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

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 11 § och 15 kap. 8 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

14 kap.

11 §

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

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

15 kap.

8 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1979.

¹ Lagen omtryckt 1977: 1047.

Bilaga 2
Remissammanställningen

Sammanställning av remissyttrandena
över rapporten (Ds B 1978:3)
Myndigheters skadeståndsansvar i vissa
personalärenden, m.m.

Avsnitt A

1 Allmänt

Huvudfrågan i rapporten rör myndighets skadeståndsansvar i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning. Där föreslås i denna del att myndighet, som i sådant ärende bryter mot föreskrift i LOA eller författning som har meddelats med stöd av LOA, skall kunna åläggas skadestånd med motsvarande tillämpning av LAS bestämmelser därom.

Förslaget i rapporten har fått ett blandat mottagande. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker sålunda förslaget eller lämnar det i princip utan erinran, i flertalet fall dock utan att ange närmare skäl för sin inställning, men en stor grupp instanser ställer sig kritiska eller helt avvisande till förslaget. Några är negativa till förslaget vad avser skadestånd för rena bedömningsfel men godtar förslaget om skadestånd för formella fel.

De remissinstanser som helt eller i allt väsentligt finner sig kunna lämna rapportens förslag utan erinran är *domstolsverket, rikspolisstyrelsen, hovrätten för Övre Norrland, Göteborgs tingsrätt, socialstyrelsen, riks-försäkringsverket, postverket, statskontoret, riksrevisionsverket, SAV, statens personalnämnd, juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, SÖ, AD, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Malmöhus län och länsstyrelsen i Västernorrlands län samt Försäkringskassornas förhandlingsorganisation, Statsanställdas förbund, TCO-S, Försäkringsanställdas förbund och Sveriges advokatsamfund.*

Några av dem anger skälen för sitt ställningstagande. Sålunda finner *domstolsverket* det naturligt att skadeståndansvaret på det offentliga området utvidgas i enlighet med förslaget. Liknande synpunkter framförs av *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet*. Några sakskäl av nämnvärd tyngd som kan anföras mot ett utvidgat ansvar förklarar sig *hovrätten för Övre Norrland* inte ha funnit. Vidare anför *hovrätten* att någon invändning av formell art inte kan resas mot förslaget. *Statsanställdas förbund* och *TCO-S* framhåller att förslaget ligger helt i linje med den princip som präglat senare års arbetsrättsliga lagstiftning, nämligen att samma arbetsrättsliga regler skall gälla för offentliganställda som för privatanställda arbetstagare. De bägge personalorganisationerna

betonar särskilt vikten av att ett allmänt skadeståndsansvar omfattande även materiella fel införs för disciplin- och avskedandërenden m. m. En sådan rätt till allmänt skadestånd, för den enskilde arbetstagaren och dennes fackliga organisation, är enligt organisationernas mening synnerligen motiverad med tanke på hur ingripande och påfrestande ett disciplinärt förfarande kan vara för den som är föremål för sådant.

En del av de instanser som inte motsätter sig att förslaget genomförs för dock fram principiella anmärkningar mot detsamma. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* pekar således på att den passiviserande effekten inte bör undervärderas. *Utredningen om förfarandet i vissa disciplinären den m. m.* — som har till uppgift att föreslå vissa åtgärder för att förstärka allmänhetens förtroende för myndigheternas handläggning av disciplinären den genom att undanröja orsaker till misstanke om att obehörig hänsyn tas till myndigheternas egna anställda — säger sig inte kunna underlåta att anmärka att den nu tilltänkta regleringen möjligen kan verka återhållande på myndigheterna när det gäller att tillämpa det disciplinära påföljdssystemet. Vidare kan, heter det, den föreslagna ordningen måhända vara ägnad att i allt fall ge grund för misstanke att myndigheterna kommer att iaktta allt för stor återhållsamhet i det berörda hänseendet, vilket i sin tur kan medföra att den uppfattningen sprids att myndigheterna brister i opartiskhet. Utredningen, som i övrigt inte riktar någon anmärkning mot förslaget, betraktar dock inte det anförda som tillräcklig grund för avstyrkande.

SACO/SR anför att förslaget onekligen innebär en förbättring för den som har statlig eller statligt reglerad anställning. Men — fortsätter organisationen — vid en revidering av LOA i syfte att göra de statligt anställda delaktiga i vissa förmåner på den enskilda sektorn bör övervägas om inte en vidare och djupare studie av skillnaderna i anställningsskyddet kan anses påkallad. En mer övergripande utredning av anställningsskyddet på den statliga sektorn torde ge till konsekvens ytterligare lagändringar utöver de i rapporten föreslagna. Inte minst på grund av att ifrågavarande rättsområde knappast utmärks av klarhet och överskådlighet bör lagändringarna ske i ett sammanhang. Därför förordar organisationen en mer genomgripande översyn i syfte att så långt möjligt närma regleringen av anställningsskyddet på den statliga sektorn till vad som gäller för arbetsmarknaden i övrigt.

Avvisande till förslaget ställer sig bl. a. *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*. Helt avvisande är också *JK* och *JO*.

JK anför: Jag har i flera olika sammanhang framhållit att man på arbetsrättens område inte kan tillämpa samma regler inom den offentliga och den enskilda sektorn. Här ges ytterligare en illustration av det otillfredsställande resultat till vilket det allt för ensidigt inriktade reformarbetet leder. Enligt min mening har man nämligen i detta fall liksom vid många tidigare reformer inte tillräckligt beaktat den offent-

liga verksamhetens särdrag. Det är naturligt att sträva efter likartade regelsystem när fråga är om avtalsbara förhållanden där staten utträder som vilken som helst arbetsgivare. När det gäller frågor där staten utövar myndighet mot en anställd person i en icke avtalsbar fråga (procedurfrågor undantagna) kan däremot för svensk rättsordning mycket främmande och stötande förhållanden uppkomma, om man inom den offentliga sektorn helt efterbildar de regler som införts för den enskilda sektorn. — Sammanfattningsvis vill jag bestämt avstyrka den föreslagna lagändringen. Mina betänkligheter är dock av mindre styrka när fråga är om rena formfel även om enligt min mening redan skadeståndslagen ger ett tillfredsställande skydd i denna del.

JO anför: Rapporten lämnar inte någon redovisning av i vilken utsträckning det förekommer att arbetstagare varom nu är fråga åläggs disciplinpåföljd, avskedas, avstängs eller blir föremål för läkarundersökning. JO brukar vid sina inspektioner av statliga myndigheter fråga om det förekommit några ärenden av här nämnt slag, varvid svaret brukar bli att så inte varit fallet under senare år. De klagomål i dylika personalärenden som kommit in till JO har varit få och har under senare år nära nog uteslutande gällt det kommunala området. — Såvitt jag kan bedöma utifrån mina erfarenheter föreligger alltså knappast något behov av att införa skadestandsregler av föreslagen art. — Mot förslaget genomförande kan anföras principiella betänkligheter. Förslaget framstår som ett led i den utveckling mot en allt större likställighet mellan den offentliga arbetsmarknaden och den privata som kännetecknat lagstiftningen inom tjänstemannarätten alltsedan mitten av 1960-talet. Över förslaget till statstjänstemannalag m. m. framförde dåvarande JO (Bexelius) åtskilliga kritiska synpunkter. Själv har jag ställt mig kritisk till ämbetsansvarets slopande. Och i yttrande över det betänkande som föregick MBL anförde jag bl. a.: "Den offentliga verksamheten spänner över ett mycket brett fält. På många områden skiljer sig förhållandena inte i någon större mån från vad som gäller inom privat verksamhet och det ter sig då naturligt och lämpligt att samma arbetsrättsliga regler blir tillämpliga där som på den enskilda sektorn. På andra områden har emellertid den offentliga verksamheten en helt annan karaktär än den enskilda. Detta gäller rättskipningen, polisverksamheten, den exekutiva verksamheten, skatteväsendet osv. Det allmänna utövar här en tvångsmakt gentemot medborgarna, en makt som har sin grund i lagarna och är noga reglerad av dem. — Medborgarna har ett oavvisligt krav på att myndighetsutövningen skall ske i korrekta och lagliga former. Ansvar för att så sker vilar på det allmänna. — Skäl kan anföras för att man inom den offentliga sektorn gör en gränsdragning så att de som sysslar med mera utpräglad myndighetsutövning får följa delvis andra regler. Om en sådan uppdelning av den offentliga sektorn görs, bör enligt min mening utrymmet för avtalsfrihet, förhandlingsrätt m. m.

begränsas såvitt rör den myndighetsutövande personalen". — Det förslag som nu framlagts tar ytterligare ett steg på den beträdda vägen att likställa arbetstagare i allmän och privat tjänst. Jag kan fortfarande inte finna annat än att denna utveckling har sina vådor och att man, åtminstone när det gäller personal som är betrodd med myndighetsutövning, inte borde gå så långt. Jag vill också erinra om att under senare tid röster allt oftare höjts i den offentliga debatten som varnat mot tendensen att likställa arbetstagare i allmän och enskild tjänst. Inte minst har man därvid uppehållit sig vid ämbetsansvarets slopande och menat att detta medfört ett sämre rättsskydd för gemene man. Även om mycket av vad som sagts härom är överdrivet, har i debatten också framförts synpunkter av värde, slutar JO i detta sammanhang (jfr JuU 1978/79: 5 s. 14).

Här kan också nämnas att SJ har tagit upp frågan om bibehållandet av de disciplinära reglerna i statlig tjänst. Sålunda anför SJ att verket vid flera tillfällen förespråkade en avveckling av det disciplinära förfarandet. Utvecklingen efter ämbetsansvarsreformen har enligt SJ befäst denna uppfattning. Enligt SJ:s mening bör tiden nu vara mogen för en summering och värdering av denna reforms verkningar i praktiken. I anslutning därtill förordas en utredning av förutsättningarna att till det allmänna straffrättsliga området återföra sådana slags tjänstefel i fråga om vilka avskedande eller disciplinpåföljd framstår som en reaktion motiverad i första hand av omsorgen om den statliga tjänstens anseende och integritet. Visar det sig möjligt att genomföra en dylik jämkning av nuvarande system, bör det repressiva elementet i den offentliga arbetsgivarfunktionen kunna avvaras. Avskedande kommer då att kvarstå som en med hävning jämförbar rättshandling inom den privaträttsliga — arbetsrättsliga — ramen för tjänsteavtalet. Detta skulde också gälla i fall av avskedande på grund av brott, säger SJ.

Även andra instanser med en mer eller mindre negativ inställning till förslaget har närmare utvecklat sina synpunkter.

Statens ansvarsnämnd avstyrker sålunda att ett utvidgat skadeståndsansvar införs utan en mer övergripande utredning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det bör utredas hur ansvarsföreskrifterna faktiskt har tillämpats vid olika myndigheter före och efter ämbetsansvarets borttagande. Så länge sådant underlag för säkrare ställningstagande inte föreligger, bör enligt fakultetsnämndens mening införandet av det föreslagna skadeståndsansvaret anstå. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* — vilka framhåller att förslaget för förbundens del berör huvudsakligen lärarområdet — finner det i rapporten behandlade ämnesområdet vara svårtillgängligt. Bl. a. framförs att det vore önskvärt med försök till klarlägganden och eventuella förenkling av regler inom området beträffande forum, fullföljd och talefrister. Därvid kunde samband med besvärsutredningens arbete vara till nytta. Förbunden anser att den framlagda rapporten inte utan yt-

terligare bearbetning och klarläggande bör läggas till grund för ny lagstiftning i ämnet.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att införandet av ett så omfattande skadeståndsansvar som det föreslagna kommer att medföra betydande olägenheter. I fråga om formella fel finns inte något att erinra mot ett skadeståndsansvar i enlighet med förslaget. Ett sådant ansvar också för materiella fel finner styrelsen emellertid betänkligt.

Försvarets civilförvaltning finner det i princip vara riktigt att samma skadeståndsansvar i personalärenden skall gälla för den offentliga arbetsgivaren som för den private. I detta synsätt ligger att särskilda begränsningar i skadeståndsvaret på det statliga området bör gälla endast där det betingas av den offentliga verksamhetens speciella beskaffenhet, medan en anpassning till bestämmelserna i LAS i övrigt bör eftersträvas. — När det gäller sådana ärenden som omfattas av ändringsförslaget föreligger emellertid enligt civilförvaltningens uppfattning skillnader mellan offentlig och enskild verksamhet av sådan art att en fullständig anpassning till LAS ter sig diskutabel. Ämbetsverkets betänkligheter avser i huvudsak följderna vid materiella felbedömningar. Mot tanken att införa skadeståndssanktioner mot formaliefel har ämbetsverket intet att erinra.

2 Skadeståndsansvar för materiella fel

Här skall redovisas remissinstansernas inställning beträffande frågan om ett skadeståndsansvar för bedömningsfel över huvud taget skall införas.

Många instanser — bland dem *Statsanställdas förbund* och *TCO-S* — tillstyrker förslaget att så skall ske. Som nämnts betonar de bägge personalorganisationerna särskilt vikten av att ett allmänt skadeståndsansvar omfattande även materiella fel införs för disciplin- och avskedandenärenden m. m. Organisationerna har f. ö. en mycket positiv inställning till förslaget.

Domstolsverket menar att det är naturligt att utvidga skadeståndsvaret på det offentliga området, eftersom mindre förmånliga regler inte bör gälla för arbetstagare på den offentliga sektorn än för dem på den privata. Med hänsyn till de mycket begränsade möjligheterna att direkt eller regressvis kräva den beslutande tjänstemannen på skadestånd behöver man inte befara att den föreslagna utvidgningen av skadeståndsvaret kommer att medföra obenägenhet att tillämpa ansvarsföreskrifterna i LOA. Handläggningen av disciplinärenden sker dels i disciplinnämnder och dels i statens ansvarsnämnd. Dessa organ har en i viss mån domstolsliknande sammansättning. Detta bör inte hindra att ett av sådan nämnd fattat beslut, som visar sig vara felaktigt, föranleder att arbetsgivaren blir skyldig att utge skadestånd.

Men flera av de remissinstanser som tillstyrker förslaget för fram reservationer.

Statskontoret gör sålunda följande kommentarer. Ser man arbets- tagarorganisationernas krav på utökat skadeståndsansvar så som det upplevs av den hos arbetsgivaren anställda beslutsfattaren är kravet snarast ägnat att skärpa dennes ansvar i tjänsteutövningen, även om det oftast blir arbetsgivaren som slutligen får stå för de ersättningar som felande beslutsfattare åläggs betala till de skadelidande. Man bryter därmed i viss mån den tendens att minska ansvaret för beslutsfattaren som yttrat sig i avskaffandet av redogöraransvaret och ämbetsansvaret. De av organisationerna yrkade förändringarna synes vara mera principiellt än reellt motiverade. Förekomsten av rättsfall och JO-anmälningar ger inte vid handen att den offentlige arbetsgivaren skulle försumma att iaktta gällande föreskrifter i disciplinärenden m. fl.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller som redan har angetts att man inte bör undervärdera den passiviserande effekt som följer av ett utökat skadeståndsansvar. Länsstyrelsen menar att ett komplicerat regelsystem i sakfrågorna helt naturligt innebär en risk för passivitet. Risken minskas sannolikt inte genom ytterligare sanktioner. Inom vissa delar av ämnesområdet är det kanske inte regelsystemet som sådant som verkar återhållande utan snarare då myndighetens sociala ansvar. Innan mer ingripande åtgärder övervägs mot någon tjänsteman söker man regelmässigt finna andra lösningar till anpassning. Länsstyrelsens erfarenhet av sättet att handlägga den typ av ärenden som diskuteras i rapporten talar snarast emot ett utvidgat sanktionssystem. Då det emellertid betraktats som ett viktigt led i senare års reformarbeten att vidga tillämpligheten av det strikta ansvaret finner sig länsstyrelsen inte ha någon erinran emot att förslaget genomförs.

Sveriges advokatsamfund finner visserligen intet att invända mot principen att åstadkomma en jämställdhet för de offentliganställda med andra anställda men framhåller också att det bör hållas i minnet att offentlig anställning och privat anställning i vissa hänseenden är olika. Jämställdhet i alla avseenden kan det knappast bli fråga om enligt samfundets mening. I vissa fall bör man väga för- och nackdelar mot varandra, heter det i yttrandet.

Postverket anför: Enligt den hittills gällande principen för den offentliga sektorn är myndighets felbedömningar i sak regelmässigt inte sanktionerade med skadeståndsansvar och ett uttryck härför är 3 kap. 3 § SkL. För disciplinnämnd och motsvarande instans gäller särskilda bestämmelser om sammansättning och från domstolsförfarandet hämtade regler, vilket får anses innebära att beslutet fattas av i myndighetens verksamhet väl insatta personer och efter noggrant övervägande. Postverket tillstyrker förslaget men förmenar att när det gäller materiella fel

den begränsning som följer av nämnda lagrum i SkL alltjämt bör gälla. Verket framhåller i sammanhanget att det i motsats till vad som anförs i rapporten torde kunna göras gällande att åläggande av mer än en disciplinpåföljd i strid mot 10 kap. 2 § andra stycket LOA kan betecknas som formellt och inte materiellt fel. Vidare ifrågasätter verket huruvida olika bedömningar av myndighet resp. av domstol i avskedsfråga skall kunna grunda allmänt skadestånd för myndigheten. Över huvud synes i avskedsfrågor stor hänsyn böra tagas till att allmänhetens förtroende för myndighetens verksamhet upprätthålles och att, när det gäller postverket, verkets personal vid handhavande av postmedel och postförsändelser kan känna trygghet i förhållande till sina arbetskamrater.

Ännu mer kritiska synpunkter förs emellertid också fram. Sälunda anför JK: När det gäller materiella fel, dvs. felbedömningar i rättsfrågor eller bedömningar i rena värderingsfrågor, kan frågans hantering knappast påverkas av om prövningen sker under hot om skadeståndsskyldighet eller inte. Det är ju t. ex. inte fråga om att myndigheten inte följt bestämmelserna om disciplinansvar i LOA bara därför att AD gjort en annan bedömning än myndigheten i fråga huruvida av arbetstagare begånget fel är ringa eller inte. Någon kränkning av bestämmelserna på området har inte skett. Det är viktigt att hålla i minnet att myndigheterna inte bara såsom arbetsgivare har att iaktta gällande arbetsrättsliga regler i förhållande till arbetstagare och deras fackliga organisationer utan också har att tillgodose allmänhetens krav på en väl fungerande offentlig verksamhet. — Jag vill även ifrågasätta det berättigade i förslaget reparativa syfte. Myndighetens bedömningar i disciplinärenden och övriga här berörda ärenden kan enligt min mening inte i sig vålla nämnvärd skada. Verkställighet kan i allmänhet inte ske förrän beslutet vunnit laga kraft. Besluten kan överprövas. — Förstärkningen av arbetstagarnas ställning i här aktuella fall kan vidare enligt min mening inte få ske i sådan grad att en jämförelse med vad som gäller för andra som "drabbas" av myndighetsutövning framstår som stötande. En arbetstagare som erhåller disciplinpåföljd och vid överprövning av beslutet härom blir "frikänd" skall enligt förslaget kunna få skadestånd. Så även hans organisation. En person som ådöms fängelsestraff och efter överklagande blir frikänd kan däremot normalt inte få någon ersättning. Ytterligare exempel kan anföras. En person misstänks av arbetsgivaren för myndighetsmissbruk och han anmäls till åtal. Åtal väcks mot honom, och han ådöms fängelsestraff av tingsrätt. Efter överklagande blir han emellertid frikänd. Vederbörande har inte rätt till någon ersättning. Nöjer sig emellertid arbetsgivaren med att ålägga honom disciplinpåföljd och beslutet härom ändras vid överprövning skulle arbetstagaren enligt den föreslagna ordningen ha rätt till ersättning. Likaledes skulle han ha rätt till ersättning om arbetsgivaren, efter det att tingsrätten i det första fallet dömt honom till fängelsestraff, be-

slutar om avstängning. — En annan konsekvens av den tänkta utvidgningen av arbetsgivaransvaret är följande. JO eller JK anmäler en person till myndighet för disciplinära åtgärder. Vederbörande åläggs disciplinansvar, men AD "frikänner". Den beslutande myndigheten, som handlat på initiativ av JO eller JK och vid sitt ställningstagande delat JO:s eller JK:s bedömning, åläggs skadeståndsskyldighet i förhållande till arbetstagaren och dennes organisation. — Man måste också fråga sig varför inte det föreslagna ansvaret skulle omfatta disciplinära frågor beträffande krigsmän, medicinalpersonal och veterinärer. Även här är fråga om myndighetsutövning, visserligen inte alltid av arbetsgivaren gentemot arbetstagaren, men den enskildes intressen av att berörda bestämmelser efterlevs är inte mindre i dessa fall än i dem som är tänkta att omfattas av den nya ordningen. Detsamma gäller för övrigt advokater. Noteras kan att en advokat i statlig tjänst som av arbetsgivaren felaktigt ålagts disciplinpåföljd skulle vara berättigad till skadestånd medan samma advokat inte skulle ha rätt till ersättning om advokatsamfundets disciplinnämnd "felaktigt" uteslutit honom ur samfundet. — Enligt min uppfattning kan en lagstiftning med bland andra här berörda konsekvenser inte anses acceptabel. Såvitt fråga är om myndighetsutövning måste det ansvar som redan åvilar staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vara tillfyllest för att skydda den enskilde mot godtyckliga och i normal bemärkelse felaktiga beslut. — Jag utesluter inte att en lagstiftning i enlighet med förslaget skulle innebära ytterligare en stark försvagning av tjänstemannaansvaret. Möjligheterna att beivra fel eller försummelse av tjänstemän är redan nu mycket begränsade. Om förslaget genomförs, riskerar varje myndighet som har en ambition att hålla efter sina anställda att drabbas av skadeståndsskyldighet. Detta kan få till konsekvens att man avstår från någon aktion. Som JK kan jag med den föreslagna ordningen inte rimligen ta upp andra fall än sådana där varken den faktiska eller den rättsliga bedömningen kan vara föremål för tvekan. — Sammanfattningsvis vill jag bestämt avstyrka den föreslagna lagändringen.

Ett skadeståndsansvar för materiella fel finner också *kriminalvårdsstyrelsen* betänkligt. Styrelsen menar att förslaget innebär ett så väsentligt avsteg från hittills gällande principer inom statsförvaltningen, att en grundlig avvägning av fördelar och olägenheter synes vara påkallad. Skillnaden mellan privata och offentliga arbetsgivares handläggning av ifrågavarande slag av personalärenden bör då särskilt belysas. Styrelsen anser att tillräckliga garantier mot felaktigheter av det slag som föreslås skadeståndsgrundande måste anses ligga i det förhållandet att personalärenden hos offentlig myndighet, alltså myndighetsutövning gentemot den egna personalen, hanteras på samma sätt som myndighetsutövning gentemot allmänheten. Det vore enligt styrelsens mening inkonsekvent och utifrån allmänna rättsgrundsatser mindre tilltalande att ålägga myn-

digheten ett strängare ansvar för sin myndighetsutövning gentemot den egna personalen än gentemot den allmänhet i förhållande till vilken den har som huvuduppgift att utöva sin verksamhet. Skadeståndsansvar som en pådrivande faktor för att åstadkomma färre felaktiga beslut torde vara av ringa betydelse i sammanhanget. — Kriminalvårdsstyrelsen är också angelägen att framhålla kriminalvårdens speciella karaktär i sammanhanget. Kriminalvård är tvångsomhändertagande av för klienterna mycket ingripande slag. Det är av största betydelse att snabbt kunna komma till rätta med felaktigheter som begåtts i verksamheten och det kan då vara påkallat att kunna ingripa mot den felande tjänstemannen utan dröjsmål för att undvika ytterligare skada. Förslaget kan i detta avseende befaras medföra en benägenhet för restriktivitet vid tillämpningen av ansvarsföreskrifterna vilket skulle kunna återverka menligt på verksamheten och framförallt innebära risk för att det allmänna intresset av en korrekt behandling av kriminalvårdens klienter allvarligt åsidosattes. — Det kan enligt styrelsens mening ifrågasättas huruvida det fortsättningsvis skulle framstå som meningsfullt att vidmakthålla myndigheternas disciplinära befogenheter om förslaget genomförs.

Försvarets civilförvaltning har likaså betänkligheter och anför: Till vissa delar är ifrågavarande ärenden specifika för den offentliga sektorn och de bör genomgående ses mot bakgrunden av allmänhetens krav på att förvaltningen skall fungera väl. Ur detta torde kunna härledas ett krav på att myndigheter inte förhåller sig helt passiva i lägen där åtgärder av här åsyftat slag kunde övervägas. — Redan i dagsläget får det förmodas att myndigheter tillgriper detta slags åtgärder med stor restriktivitet och i den uppfattningen att deras bedömningar kommer att godtas även vid prövning inför tingsrätt eller arbetsdomstolen. Riskern för en motsatt utgång kan dock inte alltid uteslutas. Parternas yrkanden, invändningar och argumentation eller över huvudtaget de processuella förutsättningarna och tyngden i vad som åberopats kan i markant grad ha skilt sig i de olika instanserna. Exempelvis kan arbetstagarparten i ett disciplinärende ha valt att i första instans uppträda utan ombud och utan särskilda förberedelser i tron att han i alla fall skulle få rätt. I nästa instans har han mobiliserat helt andra resurser och får då rätt. Att under sådana förutsättningar säga att den först beslutande myndigheten på då föreliggande underlag handlat felaktigt och därpå grunda skadeståndsansvar ter sig stötande. Motargumentet att samma förhållanden redan råder i den enskilda sektorn har full bärkraft endast om man utgår från att myndigheters skyldighet att driva sådana ärenden inte sträcker sig längre än privata arbetsgivares. — I motsats till den i rapporten uttalade åsikten finner civilförvaltningen sannolikt att den föreslagna lagändringen kommer att få en passiviserande effekt. Den omständigheten att personligt skadeståndsansvar för beslutsfattaren skulle inträda endast i undantagsfall torde vara av helt underordnad betydelse. Redan den

mera närliggande risken att ådra myndigheten ett sådant ansvar torde få en kraftigt återhållande verkan.

Televerket anser att myndighets skadeståndsansvar inte bör omfatta materiella fel eftersom detta redan nu kan beivras enligt 3 kap. 2 och 3 §§ SkL. Verket befarar att avsevärda svårigheter kan uppstå när det gäller att tillämpa den föreslagna ändringen i LOA.

SJ förordar sin tidigare redovisade lösning vad avser disciplinansvar och avskedande framför ett genomförande av det i rapporten upptagna förslaget, mot vilket vittgående erinringar från rättssystematisk synpunkt enligt *SJ* kan resas. — I fråga om avstängning och läkarundersökning anmäler *SJ* likaledes betänkligheter, närmast med avseende på behovet och lämpligheten att utbryta hithörande åtgärder i vad de äger karaktär av myndighetsutövning från vad som gäller om skadeståndsansvar för oriktig myndighetsutövning i allmänhet.

Statens ansvarsnämnd är starkt kritisk till förslaget och säger sig inte vara övertygad om att det är riktigt att i förevarande hänseende utan vidare jämställa offentliga och privata arbetsgivare. Ansvarsnämnden framhåller, att myndigheter som ständigt sysslar med myndighetsutövning och som handlägger förevarande typer av ärenden på hög nivå inom myndigheten på ett helt annat sätt än privata arbetsgivare kan antas vara medvetna om nödvändigheten att iaktta gällande föreskrifter till säkerställande av arbetstagarnas anställningsskydd. Angelägenheten av att för myndigheternas vidkommande främja efterlevnaden av bestämmelserna i LOA genom ett långtgående skadeståndsansvar kan på denna grund ifrågasättas, heter det. — Ansvarsnämnden pekar också på att intresset av en korrekt myndighetsutövning främjas genom förekomsten av flera olika sanktionsmedel och tillsynsorgan som inte står till buds på den privata sektorn. En företrädare för offentlig arbetsgivare handlar sålunda under disciplinansvar enligt LOA och straffansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning enligt brottsbalken. Särskilt är också att märka att statsmakterna genom SkL har dragit upp ramen för det skadeståndsansvar som ansetts böra åvila det allmänna vid oriktig myndighetsutövning. Med hänsyn härtill bör enligt ansvarsnämndens mening rimligen starka skäl kunna åberopas för att just på det särskilda område av myndighetsutövning som rör tillämpningen av föreskrifter i LOA införa ett skadeståndsansvar som går längre än vad SkL möjliggör. Åtskilliga exempel kan lämnas på myndighetsutövning som för den enskilde innefattar minst lika ingripande åtgärder som handläggningen av nu berörda ärenden gentemot arbetstagare utan att för den skull den som drabbats av oriktiga avgöranden kan erhålla ersättning i vidare mån än SkL föreskriver. — Ansvarsnämnden påpekar att i förhållande till SkL får förslaget en begränsad räckvidd, låt vara att föreliggande skillnader inte kan fränkännas betydelse som förbättringar i anställningsskyddet på den offentliga sektorn. — Nödvändigheten av att

bereda ett visst utrymme för meningsmotsättningar i rena bedömningsfall framstår kanske klarast, om frågeställningen beaktas med utgångspunkt i domstolarnas rättskipning. Det skulle sålunda vara främmande att beträffande en dom i högsta domstolen, varigenom ansvarsfrågan avgjorts med rösterna tre mot två, göra gällande att minoritetens uppfattning är oriktig. Det instanssystem som byggts upp för prövningen av ärenden enligt LOA är visserligen inte genomgående av judiciell karaktär. Det synes ansvarsnämnden emellertid anmärkningsvärt att hart när ofrånkomliga åsiktsbrytningar inom detta system, som ändå har till syfte att trygga den offentliga arbetstagarens rättssäkerhet, skall kunna ligga till grund för skadeståndsanspråk på det generella sätt som förslaget förutsätter. — För en myndighet kan det också framstå som besvärande att den trots en omsorgsfull prövning kan ådra det allmänna en kanske betydande skadeståndsskyldighet och föranleda myndigheten till en inte avsedd återhållsamhet vid tillämpningen av LOA:s ansvarssystem. I rapporten har denna passivitetsrisk inte mött större förståelse, framhåller ansvarsnämnden. Det är emellertid inte möjligt att bortse från att den föreslagna lagstiftningen kan inge föreställningen att man fäster större vikt vid den enskilda arbetstagarens anställningsskydd än vid intresset av att upprätthålla en korrekt myndighetsutövning och en väl fungerande förvaltning. Enligt ansvarsnämndens mening innebär förslaget en inte försumbar risk för att myndigheterna till prövning tar upp endast sådana fall, där arbetstagare uppenbart eller grovt åsidosatt sina åligganden gentemot arbetsgivaren. — Vidare menar ansvarsnämnden att förslaget kan få ogynnsamma konsekvenser för myndigheternas anseende som arbetsgivare. Denna förtroendeaspekt kan få aktualitet också för ansvarsnämndens del. Säkerligen skulle det i den allmänna opinionens ögon framstå som anmärkningsvärt att det organ, som tillsatts för att bevaka intresset av att de högre offentliga funktionärernas myndighetsutövning är korrekt, i ett eller flera fall självt ådrar det allmänna skadeståndsskyldighet för brott mot bestämmelserna i LOA. Det bör övervägas om inte samma skadeståndsansvar bör gälla för ansvarsnämnden som för domstol. Visserligen är ansvarsnämnden inte en judiciell instans i egentlig mening. Mycket tyder emellertid på att lagstiftarens avsikt varit att ansvarsnämnden i görlig mån skall verka i domstolsmässiga former.

Också *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ställer sig avvisande och anför att det ur rättssystematisk synpunkt kan sättas i fråga om inte förslaget innebär att det skadeståndsrättsliga regelsystemet snarast blir mera svåröverskådligt än f. n. Förslaget innebär att man på ett motsägelsefullt sätt för in ett särskilt civilrättsligt moment, trots att lagstiftningen om disciplinansvar för tjänstemäns handlande bygger på ett offentlighetsrättsligt synsätt. — Det föreslagna skadeståndsansvaret gentemot tjänstemän, vilka kunnat bli föremål för ett felaktigt beslut i ett disciplinmål, skulle också kunna i någon mån urholka värdet av disci-

plinansvaret och därmed det rättsskydd för de enskilda medborgarna som har varit föremål för tjänstemännens åtgärder eller beslut. Syftet att slå vakt om de enskilda medborgarnas rättsskydd har emellertid varit det viktigaste skälet när disciplinansvaret behölls, trots att det tidigare ämbetsansvaret avskaffats. En ökad möjlighet till skadestånd just för statstjänstemän, som till äventyrs blivit föremål för ett felaktigt beslut i ett disciplinärende, skulle på ett iögonfallande sätt ställa dem i en gynnad särställning jämfört med människor i allmänhet, som blivit felaktigt dömda av domstol. — Övervägande skäl talar därför emot att genomföra den föreslagna särlagstiftningen, heter det.

Genom sin blandning av privaträttslig och offentligrättslig reglering är regelsystemet på statstjänstemannarättens område redan nu komplicerat och svåröverskådligt, menar *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*. Den föreslagna ändringen skulle göra systemet ännu mer invecklat, eftersom den innebär att man inför element från den kollektiva arbetsrätten på ett av de fåtaliga delområden av statstjänstemannarätten som nu genom sin uppbyggnad på offentligrättslig grundval framstår som reglerade på ett enhetligt och överskådligt sätt. I en detalj måste förslaget sägas vara föga följdriktigt, fortsätter fakultetsnämnden. I rapporten föreslås att myndighets överträdelse av regler om disciplinansvar skall medföra skadeståndsansvar enligt reglerna i LAS. Om man skall införa privaträttsliga principer vore det mer närliggande att hänvisa till reglerna i den centrala kollektivavtalsrättsliga lagen, nämligen MBL. Skall en reform genomföras på hithörande områden, synes lösningarna helst böra sökas efter större linjer som gör regelsystemet lättare att överblicka. Nära till hands ligger enligt fakultetsnämnden att man överväger att helt överföra vissa frågor, t. ex. avskedandefrågor, till privaträttslig reglering. I så fall skulle institutet allmänt skadestånd ha en naturlig plats i regelsystemet. En dylik mer radikal reform kräver dock grundlig utredning. — Vidare ifrågasätter fakultetsnämnden om trängande behov nu föreligger att införa institutet allmänt skadestånd på förevarande områden. Det saknas ingalunda rättsliga motvikter mot felaktig normtillämpning. Särskilt betydelsefullt är att hithörande ärenden handläggs i ett mycket kvalificerat förvaltningsrättsligt förfarande av domstolsliknande karaktär. Risker för godtyckliga bedömningar bör rimligen vara ojämförligt mycket mindre då personalärenden avgörs av t. ex. statens ansvarsnämnd än om motsvarande ärenden avgörs av arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden. — Slutligen anför fakultetsnämnden att rättslig möjlighet torde finnas att genom kollektivavtal införa skyldighet för staten att utge allmänt skadestånd till berörd arbetstagare och hans organisation om myndighet felaktigt tillämpar regler om t. ex. disciplinpåföljd. Visar erfarenheten att behov föreligger av institutet allmänt skadestånd, kan alltså denna sanktion snabbt införas utan stöd av särskild lagstiftning, slutar fakultetsnämnden.

JO är mycket negativ till förslaget och anför: Det är i dag ovanligt att myndighet tillgriper disciplinär åtgärd mot arbetstagare eller eljest ingriper på sätt varom nu är fråga. Jag har närmast det intrycket att utrymme kunde finnas för mera aktivitet från myndigheternas sida på området. Om nu varje felgrepp, ursäktligt eller icke ursäktligt, av en myndighet skulle medföra skadeståndspåföljd — och det även gentemot vederbörandes fackliga organisation — förmodar jag att myndigheterna kommer att bli än mer försiktiga med att ingripa mot olämpliga arbetstagare. Detta kan inte ligga i den stora allmänhetens intresse. — Härtill kan läggas att ett system med strikt skadeståndsansvar vid fel i beslut oavsett om beslutet senare undanröjs eller inte, icke harmonierar med vad som eljest gäller inom offentlig verksamhet. Om en underrätt dömer till straff men domen efter överklagande upphävs eller ändras i högre rätt, medför detta normalt inte något skadeståndsansvar för underrätten. Varför skall då en myndighet bli skadeståndsansvarig när den tilldelat arbetstagaren en varning för tjänsteförseelse och AD i efterhand bedömer felet som blott ringa och därför undanröjer varningen? De skäl som anförts för förslaget — önskan att få allt fler civilrättsliga inslag i det offentliga anställningsförhållandet — finner jag inte bärande. — Förslaget är dessutom inte konsekvent i sin strävan att likställa arbetstagare i allmän och privat tjänst. Vissa offentligt anställda blir åtminstone delvis undantagna. Myndighetsbrott mot t. ex. de speciella ansvarsregler som i en del fall gäller för krigsmän, medicinalpersonal och veterinärer skulle inte beröras av den nya ordningen.

Kommunförbundet framhåller att lagstiftaren redan har avgjort att en sträng reglering och skadeståndssanktion skall gälla för de allvarigare avskedandefallen, nämligen genom införandet av en ny 11 § i 14 kap. LOA så sent som den 1 januari 1978. Förbundet sätter i fråga, om det med hänsyn härtill är av behovet påkallat att utan någon närmare belysning av hittillsvarande olägenheter med riksdagens så nyligen gjorda avgränsning till avskedandefallen vidga ett strikt skadeståndsansvar till att omfatta en rad detaljföreskrifter rörande även disciplinansvar, avstängning och läkarundersökning. Åtgärder av sistnämnda slag är väl dock, heter det, merendels av mindre ingripande natur för arbetstagaren och reglerna är ju också tillkomna huvudsakligen till skydd för den offentliga verksamheten, sedan dessutom tjänstefel avkriminaliserats. — Förbundet finner det svårt att överblicka vidden av de föreslagna ändringarna och de därmed förknippade sannolika tillämpningssvårigheterna och riskerna för tvister. Att det redan med nu gällande författningar finns oklarheter kring den föreslagna vidgade skadeståndsskyldigheten syns förbundet tydligt. — Liknande synpunkter framförs av *Landstingsförbundet*.

3 Skadeståndsansvar för formella fel

De remissinstanser som avstyrker ett skadeståndsansvar för materiella fel har i de flesta fall inte något att erinra mot förslaget att införa ett sådant ansvar för formella fel. Detta gäller *kriminalvårdsstyrelsen*, *försvarets civilförvaltning* och *televerket*.

Ingen erinran finns heller från *postverket* i denna del. Enligt verket torde kravet på myndighet i angivet hänseende inte böra vara mindre än på enskild arbetsgivare.

JK anför att hans betänkligheter mot förslaget är av mindre styrka när det är fråga om rena formfel, även om enligt hans mening redan *SkL* ger ett tillfredsställande skydd i den delen.

Statens ansvarsnämnd anser förslaget i princip invändningsfritt såvitt avser skadeståndsansvar vid åsidosättande av *LOA:s* formella föreskrifter. Ansvarsnämnden anmärker emellertid att i rapporten saknas ett resonemang om förhållandet mellan vikten av det formella felet och skadeståndsskyldigheten. Med den starka betoning som i rapporten ges åt skadeståndets preventiva funktion är det emellertid enligt ansvarsnämnden angeläget att man belyser frågan huruvida ett formellt fel bör grunda rätt till skadestånd också om felet inte har inverkat på ärendets materiella utgång. I detta sammanhang, menar ansvarsnämnden, bör uppmärksamhet också ägnas åt de förfarandemässiga konsekvenserna av att ett formaliefel förekommit eller påstås ha förekommit. Så t. ex. kan böra klargöras om ett ärende enligt *LOA* kan böra vilandeförklaras i avbidan på att ett skadeståndsanspråk prövas. Denna fråga synes få särskild aktualitet i det fallet att myndigheten och arbetstagaren har olika meningar om huruvida myndigheten handlagt ärendet i strid mot procederet i *LOA*, anför ansvarsnämnden.

4 Den närmare utformningen av ansvaret

4.1 Materiella fel

Flera remissinstanser diskuterar frågan vad som borde anses som ett bedömningsfel, dvs. materiellt fel, alltså fel i sak, för den händelse skadeståndsansvar för sådana fel skulle införas.

Enligt förslaget skulle skadeståndsansvar för arbetsgivaren uppkomma om i en tvist domstol i motsats till myndighet kommer fram till att en gärning kan bedömas som så ringa att den inte bör föranleda något disciplinansvar. Skadeståndansvaret skulle då grundas på att myndigheten felaktigt funnit att det förelåg förutsättningar för åläggande av disciplinpåföljd. Däremot innebär förslaget inte att skadestånd skulle kunna utgå om myndighets bedömning att viss handling var tjänsteför-

seelse stod sig vid domstolsprövning men ej bedömningen att någon påföljd var påkallad.

SACO/SR anför: Den utformning som det utvidgade ansvaret givits i förslaget innebär ett objektivt skadeståndsansvar omfattande både formella och materiella fel. Det anges emellertid i rapporten att ansvaret inte bör omfatta sådana fall då lagstiftningen i sig medger valmöjlighet — i t. ex. påföljdsfrågor — och därmed lämnar utrymme för olika bedömningar. Denna gränsdragning förtjänar enligt *SACO/SR*:s mening att ytterligare belysas innan förslaget föranleder lagstiftning.

Det måste enligt *JK* framstå som uppenbart att rapportens inställning inte är ägnad att bringa klarhet i frågan om gränsdragning mellan vad som här skulle betraktas som brott och inte brott.

SAV tar också upp hithörande spörsmål. Om en myndighet har ålagt en arbetstagare disciplinpåföljd men domstol har upphävt beslutet på den grund att tjänsteförseelsen bedömts ringa, bör skadeståndsansvar enligt *SAV*:s mening inte kunna åläggas myndigheten. I rapporten förutsätts att myndighet inte skall kunna ådömas skadestånd, när domstol nedsätter disciplinpåföljd från ett kanske högt antal löneavdrag till endast varning. Frågan om en tjänsteförseelse är ringa eller inte torde ofta vara svårbedömd, säger *SAV*. En felbedömning av denna fråga bör inte beträffande skadeståndssanktion bedömas strängare än en felbedömning rörande disciplinpåföljd, menar *SAV*.

Också *kommunförbundet* tar upp dessa spörsmål och menar att rapporten inte ger önskvärd klarhet för den praktiska tillämpningen vad gäller förslagets effekt att omfatta även rena feltolkningar eller felbedömningar av föreskrifter. En tillämpning av reglerna om disciplinansvar i 10 kap. 1 § *LOA* exempelvis, ter sig enligt förbundet vanskelig för myndigheterna. Disciplinpåföljd kan således åläggas under villkor att det begångna felet inte är ringa. Vilka omständigheter som gör ett fel till ringa framgår dock inte av rapporten och inte heller med rimlig klarhet i *LOA*:s förarbeten eller dess föregångare, framhåller förbundet. Rapportens exempel på tolkningar rörande skadestånd enligt förslaget lämnar åtminstone i normalfallet utrymme för kvarstående oklarhet i fråga om skadeståndsskyldighet vid materiell felbedömning. *Landstingsförbundet* har en liknande inställning.

Likartade resonemang har även *Sveriges advokatsamfund* fört. Enligt samfundets uppfattning är det tveksamt om det för skadeståndsansvar bör vara tillräckligt att en gärning som föranlett disciplinansvar vid prövning i efterhand anses så ringa att den inte bör föranleda sådant ansvar. Ett dylikt bedömande innebär att visst klander av gärningen kvarstår. Det synes stötande att det oaktat låta den första bedömningen föranleda skadeståndsansvar. Detta fall är systematiskt liknande ett av dem som enligt förslaget angetts inte böra medföra skadeståndsskyldighet, nämligen det där tjänsteförseelse visserligen anses föreligga men med den för-

ändringen i förhållande till det första beslutet att disciplinpåföljd inte anses påkallad. För den oinvidde förefaller de två fallen över huvudtaget mycket svåra att hålla isär, heter det.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet finner det välbevänt med en sådan begränsning av ansvaret att valet av rättsföljd inte skall kunna grunda skadeståndsanspråk, därest påföljden ändrats i mildrande riktning. Fakultetsnämnden efterlyser här dock en motiverad precisering. Nämnden stryker under att "felbedömningar" principiellt sett måste kunna hänföras antingen till frågor rörande de materiella förutsättningarna (rekvisiten) eller till rättsföljdsspörsmål.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet anser det självklart att skadeståndsansvar inte skall inträda i de fall då den överprövande instansen endast sätter ned ådömd påföljd men i övrigt gör samma materiella bedömning.

4.2 Passivitet

Enligt förslaget skall det utökade ansvaret omfatta även sådan skada som har uppstått i fall där arbetstagaren visserligen måste anses ha rätt i sak men har underlåtit att överklaga beslutet i ärendet trots att detta har gått honom emot.

Domstolsverket anför att det av den i rapporten föreslagna lagtexten inte framgår att förutsättning för att skadestånd skall kunna utgå är att domstol har slagit fast att myndighet brutit mot föreskrift i LOA. Rapporten tycks i varje fall utgå från att myndighetens beslut har upphävts av domstol. Enligt domstolsverkets uppfattning måste detta också i normalfallet vara en förutsättning för att skadestånd skall kunna utgå. Det kan emellertid tänkas fall där beslutet i disciplinärendet är sakligt riktigt men där det vid handläggningen har begåtts ett formellt fel som kan föranleda att allmänt skadestånd bör utgå. I sådant fall kan det finnas skäl för att underlåta att kräva att beslutet skall överklagas och undanröjas. Den som blivit förfördelad genom den felaktiga handläggningen bör vara bibehållen vid att yrka skadestånd utan att behöva gå till domstol och kräva undanröjande, menar domstolsverket.

Flera instanser ställer sig skeptiska eller avvisande till förslaget i denna del.

JK ställer frågan om det verkligen är avsikten att överprövning av myndighets beslut i ett disciplinmål skall kunna ske efter fullföljdstidens utgång genom talan i ett skadeståndsmål.

SAV anser inte tillräckliga skäl föreligga att frånga den huvudprincip om bortfall av rätt till skadestånd som gäller enligt 3 kap. 4 § SkL vid underlåtenhet att föra talan mot felaktigt beslut.

Likartade synpunkter har *Sveriges advokatsamfund*, som sätter i fråga om man kan lämna en passivitetsregel helt åsido. Särskilt när det gäller

materiella brister i ett ifrågasatt skadeståndgrundande beslut framstår det inte som välbetänkt att avstå från att påfordra att den anställde i första hand utnyttjar en administrativ besvärsväg för att få fastställt om det ursprungliga arbetsgivarbeslutet varit rättsenligt eller inte. Därför bör enligt samfundets mening ansvaret vara begränsat av en spärregel liknande den som intagits i 3 kap. 4 § SkL.

Kriminalvårdsstyrelsen finner det principiellt oriktigt att arbetstagare skall ha möjlighet att erhålla skadestånd även i fall då han underlåtit att föra talan mot ett oriktigt beslut.

Statens ansvarsnämnd framhåller att problem kan uppkomma genom att det föreslagna skadeståndssystemet inte innehåller någon motsvarighet till SkL:s passivitetsregel. Ansvarsnämnden erinrar därvid om att rapporten inte behandlar frågan vilken rättslig betydelse som skall tillmätas ett lagakraftvunnet avgörande enligt LOA.

4.3 Beslutsfattarens ansvar

Ett par remissinstanser uttalar sig om rapportens förslag att någon särskild reglering inte bör införas av skadeståndsansvaret för beslutsfattare som medverkar till ett skadebringande beslut. Enligt förslaget skulle en begränsning av ansvaret få ske genom tillämpning av 4 kap. 1 § SkL.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet sätter emellertid i fråga om inte skäl finns att helt utmönstra det personliga skadeståndsansvaret i förevarande situationer eller i varje fall begränsa detsamma till att avse flagranta missgrepp. Även *domstolsverket* menar att det finns skäl som talar mot att staten regressvis skall kunna återkräva utgivet skadestånd av ledamot i en disciplinnämnd eller i statens ansvarsnämnd, främst dessa nämnders sammansättning och domstolsliknande arbetsformer.

Försvarets civilförvaltning önskar att frågan om personligt skadeståndsansvar — närmast räckvidden av begränsningsreglerna i 4 kap. 1 § SkL i frågor som bedöms enligt annan än den här aktuella lagstiftningen — blir föremål för mera klargörande uttalanden.

4.4 Arbetstagarorganisations rätt till skadestånd

Rapportens förslag innebär att förutom en drabbad arbetstagare även dennes arbetstagarorganisation skall ha rätt till allmänt skadestånd.

Några instanser kritiserar tanken på en skadeståndsrätt för organisationer.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet finner att en ordning med rätt till skadestånd för organisation förefaller egendomlig. Men eftersom den gäller enligt flera arbetsrättsliga lagar, finns det inte enligt fakultetsnämndens mening anledning att avråda från att den införs även här.

Försäkringskassornas förhandlingsorganisation anser det inte rimligt att ett skadeståndsansvar för ideell skada gentemot arbetstagarorganisation skall föreligga oavsett nivån på den förseelse som arbetsgivaren har gjort sig skyldig till. Förhandlingsorganisationen menar att sådan skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren skall föreligga först när han har insett eller uppenbarligen borde ha insett felaktigheten i sitt handlande. I yttrandet åberopas till stöd härför bl. a. den konstruktion av arbetstagarorganisationens skadeståndsansvar gentemot arbetsgivaren som finns i exempelvis förtroendemannalagen då organisation föranlett felaktig tillämpning av lagen.

Hovrätten för Övre Norrland anför: Det kan med skäl sättas i fråga, om materiella bedömningsfel från myndighetens sida bör föra med sig rätt till skadestånd för den fackliga organisationen. Organisationens rätt till skadestånd bygger på uppfattningen att organisationen har ett berättigat intresse av att arbetsgivaren följer de arbetsrättsliga föreskrifterna. Detta — låt oss kalla det "författningsdisciplinära" — skäl har givetvis full bäring, när det gäller de handlingsregler som finns på olika håll i den arbetsrättsliga lagstiftningen, dvs. vid begångna formella fel. När det gäller materiella fel — t. ex. frågan om en förseelse skall bedömas som ringa, "ordinär" eller grov — förlorar det författningsdisciplinära argumentet på något sätt sitt innehåll. Det är visserligen sant att det på den privata sektorn förekommer bedömningsfrågor och att man där har ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren som inbegriper facklig organisation. De bedömningar som regelsystemen på den offentliga sektorn tvingar fram är emellertid i flera fall graderade på ett sätt som saknar motsvarigheter på den privata sidan. Förutsättningarna är m. a. o. olika och kravet på kongruens mellan regelsystemet kan därför inte tillgodoses fullt ut. Lagtekniskt torde det inte erbjuda några större svårigheter att införa en begränsningsregel av det slag som hovrätten här har satt i fråga.

Kriminalvårdsstyrelsen anser att förslaget om arbetstagarorganisationernas skadeståndsrätt vid andra än formella fel saknar tillräcklig motivering. Också de bägge *kommunförbunden* sätter i fråga om bärande skäl har redovisats i rapporten eller eljest föreligger för att stadga en rätt till allmänt skadestånd för arbetstagarorganisation.

4.5 Preskription

En remissinstans berör preskriptionsfrågan, nämligen *domstolsverket*, som anför: En arbetstagar kan vilja avvakta domstols avgörande i ett disciplinärende, innan han reser anspråk på skadestånd. Det kan därför vara viktigt att slå fast vid vilken tidpunkt skadan skall anses ha inträffat. Visserligen är preklusionstiden i skadeståndstalan avsevärt längre än besvärstiden i disciplinärende, men domstolsbehandlingen av

besvärsmålet kan dra ut på tiden. Det kan därför finnas skäl för att anse en skada uppkommen först då domstol slagit fast att myndighetens beslut var felaktigt.

4.6 Myndigheternas kostnad för skadestånd

En remissinstans, *Sveriges advokatsamfund*, tar upp spörsmålet angående de kostnader för skadestånd som för myndighet kan uppkomma genom det föreslagna ansvaret. Samfundet pekar på att denna fråga lämnas öppen i rapporten och att det där endast anges att reformen inte torde böra föranleda några extra anslag till statsmyndigheterna. Enligt samfundets uppfattning borde den frågan ges en mera ingående belysning.

4.7 Den lagtekniska lösningen

Flera myndigheter går in på utformningen av lagtexten och därmed sammanhängande problem.

Hovrätten för Övre Norrland anför: Med utnyttjande av sedvanlig teknik har rapportens förslag till ny lydelse av 14 kap. 11 § LOA konstruerats så, att man har lagt till de moment som konstituerar paragrafens tillämpningsområde och alltså behållit de inledande och avslutande orden i paragrafen. Denna teknik är enligt hovrättens mening olycklig i detta fall. Dess konsekvens blir att om en myndighet t. ex. har bedömt en tjänsteförseelse som "ordinär", men högre instans anser den ringa och därmed påföljdsfri, så sägs myndigheten ha brutit mot lagen. Detta är svårsmält. Paragrafen bör omformuleras, om den skall omfatta även felbedömningsfallen. En möjlig lydelse är denna: "Har myndighet meddelat ett oriktigt beslut i ärende om disciplinansvar — — — läkarundersökning enligt denna lag eller författning som har meddelats med stöd av lagen, gäller bestämmelserna om skadestånd i lagen (1974: 12) om anställningsskydd." — I sammanhanget bör framhållas att det hade varit en avgjord fördel, om det i 14 kap. 11 § LOA uttryckligen angavs vilka bestämmelser i LAS som är aktuella. Det lär ju vara så att inte alla bestämmelser om skadestånd i LAS så att säga gäller inom LOA:s tillämpningsområde.

Även *AD* finner att det av den föreslagna lagtexten inte klart framgår att hänvisningen till LAS också avser denna lags preskriptionsbestämmelser. Hänvisningen till LAS bör enligt *AD* göras tydligare genom att det uttryckligen anges vilka paragrafer i lagen som hänvisningen avser. I annan arbetsrättslig lagstiftning är det brukligt att en hänvisning till LAS uttryckligen anger vilka paragrafer som avses, t. ex. 12 § andra stycket lagen (1976: 280) om rätt till föräldraledighet. Hänvisningen till LAS kan lämpligen avse 38 § första, tredje och fjärde styckena samt 40 §, anser *AD*.

I likhet med hovrätten för Övre Norrland ifrågasätter *statens ansvarsnämnd* — med hänsyn till att det förordade skadeståndsansvaret skall omfatta även bedömningsfel — lämpligheten av att i den föreslagna lagtexten använda uttrycket ”Bryter myndighet — — —”. Ansvarsnämnden menar att det inte är välfunnet att beteckna de omsorgsfulla överväganden som kan ligga bakom ett beslut som ett ”brott” från myndighetens sida mot lagens föreskrifter. Vill man ha till stånd ett objektivet skadeståndsansvar, synes det lyckligare att i görligaste mån söka efterbilda den neutrala beskrivning av den skadeståndsutlösande faktorn som förekommer i lagen (1974: 515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Ytterligare ett skäl för att använda ett sådant skrivsätt är att man inte bör underskatta den psykologiska effekten av att myndigheternas skadeståndsskyldighet anknyter till ett konstaterat ”brott” mot föreskrift i LOA. — Mot det föreslagna uttryckssättet kan också invändas att detta kan leda till oklarhet om vilka bedömningsfel som skall vara skadeståndsgrundande. Spörsmålet i t. ex. ett disciplinärende avser vanligen om arbetstagaren åsidosatt någon föreskrift i den lagstiftning som gäller på myndighetens verksamhetsområde. Det synes därför enligt ansvarsnämnden inte naturligt att beteckna den eventuella felbedömning som myndigheten har gjort beträffande en sådan föreskrifts rätta tolkning eller tillämpning som ett ”brott” mot bestämmelserna i LOA. Liknande aspekter kan anläggas på det fallet att tillämpningen av en allmän rättsgrundsats på arbetsrättens område — och inte LOA:s uttryckliga föreskrifter — har varit av avgörande betydelse för myndighetens beslut. Den betoning som i rapporten läggs på rättstillämpningsfel från myndighetens sida gör det vidare oklart vilken betydelse som skall tillmätas det förhållandet att den överprövande domstolens avvikande mening beror på att domstolen värderat den förekommande bevisningen på annat sätt än myndigheten. Sakfrågan kan också få betydelse på det sättet att den högre instansen har träffat sitt avgörande på grund av omständigheter och bevis som inte har varit kända för myndigheten. Slutligen bör enligt ansvarsnämnden beaktas de processrättsliga bestämmelserna i arbetstvistlagen. Denna lag innebär att en arbetstvist i princip är att jämställa med ett dispositivt tvistemål. Den som vid domstol företräder staten är alltså oförhindrad att bestämma processföremålet och kan t. ex. vilja ändra det som i tidigare sammanhang lagts arbetstagaren till last. Det är enligt ansvarsnämnden angeläget att belysa frågan huruvida sådana ändringar i bedömningsunderlaget skall innebära att den ursprungligen beslutande myndigheten likväl anses ha brutit mot bestämmelserna i LOA. Slutligen förordar ansvarsnämnden — om en reform i föreslagen riktning genomförs — att 14 kap. 11 § LOA eller den därtill anknyttande motiveringen förtydligas till undvikande av det missförståndet att det tilltänkta skadeståndsansvaret avser även avgöranden som domstol träffar med stöd av bestämmelserna i LOA.

4.8 Frågor rörande justitieråd och regeringsråd

JO anför: Den nya skadeståndsregeln föreslås i rapporten få sin plats i 14 kap. LOA. Den skulle därmed bli tillämplig i det teoretiskt tänkbara fallet att högsta domstolen skulle felaktigt besluta att ett justitieråd eller regeringsråd skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. I rapporten hävdas att det inte skulle vara möjligt att konstatera att domstolen gjort fel annat än i det fall att beslutet senare upphävts eller ändrats. Man hänvisar till 3 kap. 7 § SkL och menar att detta stadgande skulle få gälla, eftersom något undantag därifrån inte gjorts. Tolkningen är tvivelaktig. Förslaget hänvisar ju till LAS och den lagen har inte någon motsvarighet till 3 kap. 7 § SkL. Frågan kräver ytterligare övervägande.

Avsnitt B

När statlig myndighet beträffande arbetstagare hos annan än staten har meddelat beslut i t. ex. ärende om disciplinansvar enligt LOA, anses staten som arbetsgivare i tvist som rör beslutet. I avsnittet föreslås en utvidgning av detta arbetsgivaransvar i uppsägningsmål m. m.

Ingendera av de remissinstanser, *SAV* och *SÖ*, som anmodats avge yttrande över avsnittet har något att erinra mot detta förslag.

Av de instanser som beretts tillfälle att yttra sig över förslaget förklarar sig *JO*, *Försäkringskassornas förhandlingsorganisation*, *Statsanställdas förbund* och *TCO-S* inte heller ha någon erinran mot rapportens avsnitt B. *Statsanställdas förbund* och *TCO-S* framhåller att förslaget enligt deras mening ger erforderlig klarhet beträffande partssituationen i tvister angående anställnings upphörande, disciplinansvar m. m. för arbetstagare hos annan än staten, främst det statligt lönereglerade kommunala undervisningsområdet.

Bilaga 3
Det remitterade lagförslaget

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹

dels att 14 kap. 11 § skall upphöra att gälla,

dels att 15 kap. 8 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 16 kap. 7 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

15 kap.

8 §

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

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

16 kap.

7 §

Bryter myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning mot 14 kap. 1 eller 3—9 §, 15 kap. 3, 4 eller 7 § eller föreskrift som avses i 13 kap. 4 § eller i 15 kap. 3 §, äger 38 § första, tredje och fjärde styckena samt 40 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

¹ Lagen omtryckt 1977: 1047.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1978-11-29

Närvarande: f. d. regeringsrådet Martenius, regeringsrådet Petrén, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 1978 har regeringen på hemställan av statsrådet Wahlberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Tommy Lennberg.

Förslaget föranleder följande yttranden.

Martenius och Petrén:

För arbetstagare hos staten och hos kommuner m. fl. i statligt reglerad tjänst finns i LOA regler om disciplinansvar och avskedande på grund av brott eller tjänsteförseelse samt om avstängning och läkarundersökning. Tillämpningen av dessa regler innefattar myndighetsutövning. Begås därvid fel eller försummelse blir de allmänna reglerna i SkL om ansvar för det allmänna i dylika fall gällande. Endast vid underlåtenhet i vissa fall att varsla arbetstagarorganisation eller att ge sådan tillfälle till överläggning eller att lämna organisationen underrättelse om beslut inträder enligt 14 kap. 11 § LOA ett strängare skadeståndsansvar. I lagrådsremissen föreslås nu nya skadeståndsregler för det fall att formella fel görs under handläggningen av ett ärende om disciplinansvar eller någon av de övriga nyss nämnda åtgärderna. De inom arbetsrätten gällande skadeståndsnormerna föreslås bli införda genom att i LOA intas en hänvisning till reglerna i 38 och 40 §§ LAS.

Att för ifrågavarande fel tillämpa ett strikt skadeståndsansvar enligt 38 § första stycket LAS föranleder knappast invändning. Att den arbetstagare som lidit en ekonomisk skada på grund av att myndigheten handlagt ett disciplinärende mot honom på ett felaktigt sätt, även om försummelse inte kan påvisas, får gottgörelse för skadan är väl förenligt med gängse rättspolitiska värderingar. Har t. ex. fel myndighet handlagt ärendet, så att beslutet blivit en nullitet och därför hela förfarandet måste göras om inför den kompetenta myndigheten, kan den berörde förorsakas ekonomisk skada för vilken han sålunda skall ersättas.

Annorlunda ställer det sig då fråga blir om att efter arbetsrättsligt mönster tillerkänna den av felet berörde arbetstagaren också ett allmänt

skadestånd grundat på den omständigheten att myndigheten genom felet i och för sig kränkt honom, trots att han icke lidit någon ekonomiskt mätbar skada. Fråga är om det i detta fall finns något utrymme för det rent arbetsrättsliga institut som det allmänna skadeståndet får anses utgöra.

Disciplinansvar och avskedande är, sådana de utformats i LOA, visserligen institut med formell anknytning till arbetsrätten men är i själva verket materiellt sett av offentligrättslig karaktär. Som framhålles i departementsrapporten i detta lagstiftningsärende (Ds B 1978: 3) infördes vid 1976 års ämbetsansvarsreform ett nytt disciplinärt sanktionssystem för att tillgodose bl. a. samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt. De nya reglernas syfte underströks av arbetsdomstolen i domen 1978 nr 48. Sanktionssystemet bygger på myndighetsutövning av allmänna organ, och området har genom lagreglerna i LOA undandragits arbetsmarknadsparternas avtalsmöjligheter. Såsom justitiekanslern i sitt remissyttrande med sådan skärpa framhåller går det icke att utan vidare överföra regler avsedda för enskilda parter mellanhavanden på offentligrättslig myndighetsutövning.

Medborgaren i gemen får ofta uppleva att offentliga organ, då de utövar myndighet mot honom, begår allehanda misstag av formell natur. Tanken att var och en som råkar ut för ett sådant fel, utan att det föranlett någon ekonomisk skada för honom, skulle av det allmänna erhålla ett skadeståndsbelopp som personlig gottgörelse för att felet gjorts, måste betecknas som främmande för vår rättsordning. Den omständigheten att myndighetsutövningen i förevarande situation är riktad mot en person till vilken myndigheten står i ett arbetsrättsligt förhållande kan enligt vår mening knappast föranleda en annan bedömning. Ordningen inom arbetsrätten med en rätt till ideellt skadestånd när en motpart feltolkat en regel i avtal eller i arbetsrättslig lagstiftning bör icke vinna tillämpning utanför den egentliga arbetsrätten — särskilt icke på områden där den offentligrättsliga aspekten helt dominerar — utan att konsekvenserna härav för rättsordningen i stort övervägts.

Det allmänna skadeståndets uppgift är att utgöra en bot som är så hög att den avhåller från olovligt handlande (se Schmidt, Facklig arbetsrätt 1976 s. 245). Påföljder av denna art kan vara behövliga för att säkerställa åttlydnaden av avtal och lagar från enskilda arbetsgivares sida. Vad beträffar stat och kommun tryggas de offentliga funktionernas riktiga fullgörande genom bl. a. ansvarsregler för beslutsfattaren. Att utanför den egentliga arbetsrättens område vid sidan härav föreskriva också ett allmänt skadestånd kommer i själva verket att innebära ett dubbelt sanktionssystem.

Enligt reglerna i 38 § LAS har även arbetstagarens organisation rätt till skadestånd. Enligt detta lagrum skall vid bedömningen om skada

uppstått hänsyn tas till arbetstagarorganisationens intresse av att lagens bestämmelser iakttages i förhållande till organisationens medlemmar. Dessa bestämmelser är uttryck för en allmän grundsats inom arbetsrätten. Dess tillämplighet i förevarande sammanhang måste dock ifrågasättas.

Självfallet är att, om myndigheten brustit i sin skyldighet att varsla, överlägga eller underrätta enligt 14 kap. 7 § LOA, organisationen bör vara berättigad till skadestånd, såsom nu gäller enligt 11 § samma kapitel. Det är här fråga om en arbetsrättslig relation, som bör bedömas på samma sätt som då motparten är enskild arbetsgivare. Denna regel bör därför bibehållas. I disciplinförfarandet i övrigt är däremot fråga om myndighetsutövning väsentligen i offentligt intresse. Det är knappast förenligt med allmänna offentlighetsrättsliga grundsatser att i sådant sammanhang låta enskilda arbetstagarorganisationer uppbära ideella skadestånd därför att ett handläggningsfel inträffat. Rätt för arbetstagarorganisation att få ideellt skadestånd, så snart ett offentligt organ vid myndighetsutövning i ett disciplinärende eller liknande ärende som berör en medlem av organisationen begått ett formellt fel, bör därför ej införas.

Ingressen

Martenius och Petré:

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslår vi att första att-satsen om upphävande av 14 kap. 11 § LOA utgår.

16 kap. 7 §

Lagrådet:

13 kap. 1 och 2 §§ LOA innehåller bestämmelser om att arbetstagarer får avstängas från arbetet och åläggas läkarundersökning under vissa angivna förutsättningar. I 4 § samma kap. stadgas att närmare föreskrifter för tillämpningen av 1 eller 2 § meddelas av regeringen. Enligt den nu föreslagna 16 kap. 7 § skall skadeståndsansvar kunna inträda om myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning bryter mot bl a. föreskrift som avses i 13 kap. 4 §.

I lagrådsremissen uttalas att syftet med 16 kap. 7 § är att skadestånd skall kunna utgå om myndighet bryter mot handläggningsregler som hänför sig till dess avgörande av själva sakfrågan. Som sådana handläggningsregler nämns bl. a. regler som avses i 13 kap. 4 §. Om myndighet gör sig skyldig till ett fel i sak skall ansvar däremot inte inträda enligt 16 kap 7 §.

Utformningen av 13 kap. 4 § ger emellertid regeringen befogenhet att meddela tillämpningsföreskrifter även av materiell innebörd, t. ex. om vad som enligt 13 kap. 2 § skall förstås med att arbetstagarer ej fullgör

sina arbetsuppgifter tillfredsställande. Om föreskrifter av denna art meddelades, skulle skadeståndsansvaret enligt 16 kap. 7 § i här ifrågavarande fall vidgas till att omfatta, förutom formfel, även s. k. bedömningsfel.

Avsikten är icke att på denna punkt vidga ansvarsområdet. För att undvika att så blir fallet ligger det närmast till hands att i förslaget till 16 kap. 7 § ersätta orden "föreskrift som avses i 13 kap. 4 §" med orden "föreskrift enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning".

Bestämmelserna i 15 kap. 3 och 4 §§ om vem som prövar frågor om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning är enligt 15 kap. 6 § inte tillämpliga på arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter. Beträffande sådana arbetstagare meddelar riksdagen särskilda bestämmelser. Detta har skett genom lagen (1975: 1343) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m. m. enligt statstjänstemannalagen (1965: 274) beträffande tjänstemän hos riksdagen och dess organ. Den föreslagna skadeståndsregeln i 16 kap. 7 § omfattar inte dessa bestämmelser. Något skäl för en sådan olikhet i fråga om skadeståndsansvarets räckvidd mellan å ena sidan riksdagen och dess myndigheter och å andra sidan statsförvaltningen i övrigt torde inte föreligga. Lagrådet vill därför föreslå att i 16 kap. 7 § hänvisning görs även till föreskrift som avses i 15 kap. 6 §.

Martenius och Petré:

Under hänvisning till vad ovan anförts föreslår vi att paragrafen ges följande lydelse:

"Bryter myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning mot 14 kap. 1, 3—6, 8 eller 9 §, 15 kap. 3, 4 eller 7 §, föreskrift enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning eller föreskrift som avses i 15 kap. 3 eller 6 §, skall myndigheten utge ersättning till arbetstagaren för därigenom uppkommen skada. Därvid skall 40 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd äga motsvarande tillämpning".

Sven Nyman och Knutsson:

Vi föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

"Bryter myndighet i ärende om disciplinansvar, avskedande, avstängning eller läkarundersökning mot 14 kap. 1 eller 3—9 §, 15 kap. 3, 4 eller 7 §, föreskrift enligt 13 kap. 4 § om handläggning av ärende om avstängning eller läkarundersökning eller föreskrift som avses i 15 kap. 3 eller 6 §, äger 38 § första, tredje och fjärde styckena samt 40 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning".

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-02-01

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther. De Geer, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Wahlberg

Proposition om myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1977: 1047) och anför.

Förslaget har i fråga om 15 kap. 8 § LOA inte föranlett något yttrande av lagrådet.

I fråga om 16 kap. 7 § LOA förordar lagrådet två ändringar i förhållande till det remitterade förslaget. Den ena ändringen är av redaktionell art, den andra avser en utvidgning av ansvaret till att omfatta också åsidosättanden av sådana riksdagsföreskrifter om beslutande organ som avses i 15 kap. 6 §.

Jag kan ansluta mig till vad lagrådet sålunda förordar.

Såvitt avser 16 kap. 7 § i övrigt, ävensom det föreslagna upphävandet av 14 kap. 11 §, lämnar två av lagrådets ledamöter remissförslaget utan erinran.

De andra båda ledamöterna anser för sin del — på skäl som de närmare utvecklar — att en ny rätt till allmänt skadestånd inte bör införas, vare sig för arbetstagare eller för arbetstagarorganisationer. De vill alltså med bibehållande av nuvarande 14 kap. 11 § begränsa skadeståndsansvaret enligt 16 kap. 7 § till att omfatta ekonomisk skada. Men detta ansvar bör enligt de båda ledamöternas mening inte som föreslås i remissen vara underkastat maximi- och jämningsreglerna i 38 § tredje stycket andra punkten och fjärde stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd (ändrad senast 1976: 593).

Själv finner jag att remissförslaget bör vidhållas i dessa delar.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 2 november 1978.

Jag vill vidare använda tillfället till att anmäla att inrättandet fr. o. m. den 1 januari 1979 av statens arbetsgivarverk (prop. 1977/78: 157, AU 1977/78: 39, rskr 1977/78: 358) bör föranleda ett par formella ändringar i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ändrad senast 1974: 1014).

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga

dels det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagna ändringar,

dels ett inom budgetdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

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

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
1 Förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning	2
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.	3
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 2 november 1978	5
1 Inledning	5
2 Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden	6
2.1 Rättsläget	6
2.2 Rapporten och remissyttrandena	7
2.3 Allmänna överväganden	9
2.4 Det nya skadeståndsansvaret	12
3 Arbetsgivaransvaret i vissa rättstvister	14
4 Upprättat lagförslag	14
5 Hemställan	14
6 Beslut	14
<i>Bilaga 1</i> Rapporten (Ds B 1978: 3) Myndigheters skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m. m.	15
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttrandena	49
<i>Bilaga 3</i> Det remitterade lagförslaget	70
Utdrag av lagrådets protokoll den 29 november 1978	71
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 1979	75

