

Nr 174

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274), m. m.; given den 30 oktober 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

CARL GUSTAF

BERTIL LÖFBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

Reglerna om turordning vid uppsägning m. m. och om företrädesrätt till ny anställning i lagen (1974: 12) om anställningsskydd gäller enligt en särskild övergångsbestämmelse tills vidare inte i fråga om anställningsförhållande varå statstjänstemannalagen (1965: 274) är tillämplig. Anledningen härtill är att lagreglerna kräver särskild anpassning för att kunna tillämpas på det statliga området. Denna bör ske i samband med att den nya regeringsformen träder i tillämpning.

Efter samråd med de anställdas organisationer föreslås i propositionen att nämnda övergångsbestämmelse upphävs. Därigenom blir de allmänna turordnings- och företrädesrättsreglerna i lagen om anställningsskydd gällande också inom det statliga området. Med hänsyn till den offentliga verksamhetens särskilda beskaffenhet föreslås dock en del särbestämmelser för detta område. Genom reformen blir dessutom möjligheten att föra talan mot statlig arbetsgivares beslut om uppsägning enhetligt reglerad. Besvärsrätten i ärende om tjänstetillsättning skall enligt förslaget behållas oinskränkt på så sätt att även tvist om företrädesrätt till ny anställning skall handläggas besvärsvägen.

Enligt gällande bestämmelser får förordnande på statlig tjänst tidsbegränsas bara i vissa angivna fall. I propositionen föreslås en föreskrift av innebörd att förordnande som strider mot dessa bestämmelser skall kunna förklaras gälla utan tidsbegränsning.

Av lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister framgår bl. a. att förhandling mellan parterna i regel skall äga rum, innan en tvist dras

inför arbetsdomstolen. Enligt förslaget skall ett motsvarande krav på överläggning införas beträffande tvist i fråga som är avtalsförbjuden enligt tjänstemannalagstiftningen men som ändå skall prövas av arbetsdomstolen.

Därutöver föreslås ändrade regler dels om utlännings tillträde till offentlig tjänst, dels om prövningen av frågor om ordinarie domares entledigande i samband med pensionering m. m. Dessa ändringar — liksom i propositionen föreslagna lagändringar av formell art — hänger samman med den nya regeringsformens införande.

Förslagen, som innebär ändringar bl. a. i tjänstemannalagarna, skall enligt propositionen träda i kraft den 1 januari 1975.

Lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)

Härigenom förordnas i fråga om statstjänstemannalagen (1965: 274),
dels att i 3, 5, 6, 9, 11—14, 18—20, 23, 26, 37, 40 och 41 §§ ordet
"Konungen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i
motsvarande form,

dels att i 33 § ordet "krigsmakten" skall bytas ut mot "försvarsmak-
ten",

dels att i 40 § ordet "riksdagssession" skall bytas ut mot "riksmöte",

dels att nuvarande 39, 39 a, 40 och 41 §§ skall betecknas 50, 51, 54
respektive 55 §,

dels att 1, 2, 4, 7, 10, 27, 29, 30, 34 och 38 §§, nya 50 och 51 §§ samt
rubriken närmast före nuvarande 39 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 39 och 40 §§ skall sättas
närmast före nya 50 § respektive nya 54 §,

dels att i lagen skall införas tretton nya paragrafer, 39—49, 52 och
53 §§, samt närmast före 39 och 44 §§ nya rubriker av nedan angivna
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag äger tillämpning på anställning med staten såsom arbetsgi-
vare och tjänsteman såsom arbetstagare.

Lagen gäller icke statsrådets le-
damöter eller riksdagens ombuds-
män. Den är ej heller tillämplig på
den som innehar eller uppehåller
prästerlig tjänst.

Lagen gäller icke statsråden el-
ler riksdagens ombudsmän. Den
är ej heller tillämplig på den som
innehar eller uppehåller prästerlig
tjänst.

Lagens bestämmelser om tjänst äga motsvarande tillämpning på vika-
riat, om annat ej anges.

2 §

I fråga om tjänsteman hos riks-
dagen eller dess verk skola de be-
fogenheter som enligt denna lag
tillkomma Konungen utövas av
riksdagen eller organ som riksdä-
gen utser.

Befogenhet att meddela före-
skrifter som enligt denna lag till-
kommer regeringen gäller ej i
fråga om tjänsteman hos riksdä-
gen eller dess verk. Annan befo-
genhet som enligt lagen tillkom-
mer regeringen utövas i fråga om
sådan tjänsteman av organ som
riksdagen bestämmer.

4 §

Om förtjänst och skicklighet
som grund för tjänstetillsättning

Om saklig grund för tjänstetill-
sättning gäller vad som är före-

¹ Senaste lydelse 1970: 353.

Nuvarande lydelse

och om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan författning.

Villkor i fråga om ålder, hälso-tillstånd, kunskaper eller utbildning samt andra särskilda villkor för innehav eller utövande av tjänst fastställas, i den mån de ej framgå av särskilda bestämmelser, av *Konungen* eller behörig myndighet. Om pensionsålder må dock avtal träffas.

Föreslagen lydelse

skrivet i regeringsformen eller annan författning.

Om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan lag. Vidare får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman. Regeringen äger i övrigt föreskriva eller för särskilt fall besluta, att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen eller tjänst med vilken kan vara förenad myndighetsutövning eller handläggning av frågor som röra förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation eller tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet eller om förhållande som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse.

Villkor i fråga om ålder, hälso-tillstånd, kunskaper eller utbildning samt andra särskilda villkor för innehav eller utövande av tjänst fastställas, i den mån de ej framgå av särskilda bestämmelser, av *regeringen* eller behörig myndighet. Om pensionsålder må dock avtal träffas.

7 §²

Ordinarie domartjänst tillsättes med fullmakt. Annan ordinarie tjänst tillsättes med fullmakt eller konstitutorial eller, om särskilda skäl föreligga, med förordnande. Övriga tjänster tillsätts med förordnande.

Förordnande meddelas för bestämd tid eller tills vidare. Förordnande tills vidare må meddelas att gälla längst till viss tidpunkt.

Om ej annat följer av *bestämmelser* som *Konungen* meddelar, må förordnande meddelas för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt endast om det föranledes av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet eller om

Om ej annat följer av *föreskrift* som *regeringen* meddelar, må förordnande meddelas för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt endast om det föranledes av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet eller om

* Senaste lydelse 1974: 359.

Nuvarande lydelse

anställningen gäller provtjänstgöring, praktikarbete eller vikariat.

Föreslagen lydelse

anställningen gäller provtjänstgöring, praktikarbete eller vikariat.

Har förordnande meddelats i strid mot tredje stycket eller mot föreskrift som avses där, skall förordnandet på yrkande av tjänstemannen förklaras gälla tills vidare utan tidsbegränsning.

10 §³

Tjänsteman skall ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning.

Oberoende av fastställd arbetsfördelning skall tjänsteman lämna det biträde som förman bestämmer.

Om justitieråds och regeringsråds allmänna åligganden i tjänsten föreskrives i regeringsformen och med stöd därav meddelade författningar.

27 §⁴

Tjänsteman som ej fullgör sin tjänst tillfredsställande må avstängas från utövning av tjänsten med omedelbar verkan, om den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom, vanförhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande eller om den sannolikt har sådan orsak och tjänstemannen vägrar att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom. Finnas ej längre skäl för avstängning, skall denna omedelbart hävas.

Tjänsteman som ej fullgör sin tjänst tillfredsställande må avstängas från utövning av tjänsten med omedelbar verkan, om den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom, vanförhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande eller om den sannolikt har sådan orsak och tjänstemannen vägrar att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom. *Beslut om avstängning av justitieråd eller regeringsråd må dock ej verkställas förrän beslutets giltighet har prövats av högsta domstolen.* Finnas ej längre skäl för avstängning, skall denna omedelbart hävas.

Beslut om avstängning enligt första stycket eller om läkarundersökning som avses där meddelas i fråga om tjänsteman, som icke kan dömas till disciplinstraff, av *Konungen* och eljest av myndighet som *Konungen* bestämmer. I sådant ärende skola bestämmelserna i 23 § andra stycket iakttagas. Om tjänstemannen påfordrar det, skall tillfälle beredas honom att muntligen uttala sig i ärendet.

Beslut om avstängning enligt första stycket eller om läkarundersökning som avses där meddelas i fråga om tjänsteman, som icke kan dömas till disciplinstraff, av *regeringen* och eljest av myndighet som *regeringen* bestämmer. I sådant ärende skola bestämmelserna i 23 § andra stycket iakttagas. Om tjänstemannen påfordrar det, skall tillfälle beredas honom att muntligen uttala sig i ärendet.

³ Senaste lydelse 1970: 353.

⁴ Senaste lydelse 1971: 637.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 15, 17 och 18 §§ förvaltningslagen (1971: 290) skola tillämpas även om beslut som nyss sagts utgör beslut under ärendes handläggning.

Närmare bestämmelser om tillämpningen av första stycket och om läkarundersökning som avses där meddelas av *Konungen*.

Föreslagen lydelse

Närmare bestämmelser om tillämpningen av första stycket och om läkarundersökning som avses där meddelas av *regeringen*.

29 §⁵

Tjänsteman må skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av *Konungen* eller myndighet med stöd av bestämmelse i denna lag eller lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

Om skiljande från tjänsten av justitieråd eller regeringsråd på grund av ämbetsbrott eller efter anmälan av riksdagen föreskrives i regeringsformen.

Tjänsteman må skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av *regeringen* eller myndighet med stöd av bestämmelse i denna lag eller, i fråga om tjänsteman som är förordnad tills vidare, i lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

30 §⁶

Tjänsteman som är förordnad tills vidare må efter skriftlig uppsägning skiljas från tjänsten. Uppsägning i annan form är ogiltig.

Även om tjänstemannen intager verksledande eller därmed jämförlig ställning, gälla i fråga om grund för uppsägning och förfarandet vid uppsägning samt varsel och överläggning lagen (1974: 12) om anställningsskydd. I fråga om förfarandet vid uppsägning samt om varsel och överläggning får Konungen dock meddela avvikande bestämmelser.

Har förordnande meddelats för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt, upphör tjänsten utan föregående uppsägning vid förordnandetidens utgång.

Bestämmelserna om grund för uppsägning, om förfarandet vid uppsägning, om varsel och överläggning samt om tvist om giltigheten av uppsägning i lagen (1974: 12) om anställningsskydd äga motsvarande tillämpning i fråga om sådan tjänsteman i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är förordnad tills vidare, i den mån annat ej följer av denna lag. I fråga om förfarandet vid uppsägning, om varsel och överläggning samt om tvist om giltigheten av uppsägning får regeringen dock meddela avvikande föreskrifter.

Har förordnande meddelats för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt, upphör *anställningen* på tjänsten utan föregående uppsägning vid förordnandetidens utgång.

⁵ Senaste lydelse 1974: 359.

⁶ Senaste lydelse 1974: 359.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

34 §

Tjänsteman som är anställd med fullmakt eller konstitutorial må förflyttas till annan statlig tjänst som tillsättes med samma anställningsform. Inom *krigsmakten* må dessutom ordinarie tjänsteman som är krigsman och är anställd med förordnande tills vidare förflyttas till annan ordinarie tjänst som är avsedd för krigsman.

Tjänsteman som är anställd med fullmakt eller konstitutorial må förflyttas till annan statlig tjänst som tillsättes med samma anställningsform. Inom *försvarsmakten* må dessutom ordinarie tjänsteman som är krigsman och är anställd med förordnande tills vidare förflyttas till annan ordinarie tjänst som är avsedd för krigsman.

Förflyttning till tjänst hos myndighet inom annat verksamhetsområde må ske endast om arbetsuppgifterna äro likartade eller tjänstemannen i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för tjänsten.

Om förflyttning av den som är utnämnd till domare föreskrives i regeringsformen.

Om förflyttning av den som är utnämnd till *ordinarie* domare föreskrives i regeringsformen.

38 §⁷

Om anställnings upphörande utan iakttagande av eljest gällande bestämmelser angående uppsägning för det fall att tjänsteman är eller blir innehavare av annan allmän tjänst och om förening av tjänster meddelar *Konungen* bestämmelser.

Om anställnings upphörande utan iakttagande av eljest gällande bestämmelser angående uppsägning för det fall att tjänsteman är eller blir innehavare av annan allmän tjänst och om förening av tjänster meddelar *regeringen* bestämmelser.

Om förbud för justitieråd och regeringsråd att tillika inneha eller utöva annan statlig tjänst *föreskrives i regeringsformen*.

Om förbud för justitieråd och regeringsråd att tillika inneha eller utöva annan statlig tjänst *gälla särskilda bestämmelser*.

Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist

39 §

I fråga om turordning vid uppsägning gälla bestämmelserna i lagen (1974: 12) om anställningskydd, i den mån annat ej följer av denna lag eller av föreskrift om avvikelse från denna som regeringen har meddelat. Vad som nu sagts äger tillämpning även i fråga om tjänsteman i verksamheten eller därmed jämförlig ställning.

⁷ Senaste lydelse 1970: 353.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §

Uppkommer fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist, skall turordning för uppsägningen fastställas.

41 §

I stället för vad som föreskrives i 22 § fjärde stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd gäller, att turordning för uppsägning enligt 40 § skall omfatta de tjänstemän vid myndigheten som ha i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter, om annat ej följer av andra stycket.

Har staten och arbetstagarorganisation, som är eller brukar vara part i kollektivavtal med staten såvitt gäller berörd tjänstemannakategori, vid överläggning enats om att turordning för uppsägning skall omfatta tjänstemän som avses i första stycket vid enbart någon eller några förvaltningsenheter inom myndigheten, skall turordningen fastställas i enlighet härmed.

42 §

Vid bestämmande av tjänstemans plats i turordning för uppsägning gäller, utöver bestämmelserna i 22 § andra och tredje styckena lagen (1974: 12) om anställningsskydd, att hänsyn skall tagas även till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör rättskipnings- eller förvaltningsuppgift.

Vid tillämpning av första stycket skall som anställningstid hos arbetsgivaren räknas all anställningstid hos staten. Föreligga särskilda skäl, får med sådan anställningstid jämföras anställningstid hos annan arbetsgivare än staten.

43 §

Strider uppsägning mot bestämmelse om turordning, skall upp-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

sägningen på yrkande av tjänstemannen förklaras ogiltig.

Vid tvist om giltigheten av uppsägning som avses i första stycket äga bestämmelserna i 34 § andra och tredje styckena samt 36 och 37 §§ lagen (1974: 12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

Företrädesrätt till ny anställning**44 §**

I fråga om företrädesrätt till ny anställning gälla bestämmelserna i lagen (1974: 12) om anställningsskydd, i den mån annat ej följer av denna lag eller av föreskrift om avvikelse från denna som regeringen har meddelat. Vad som nu sagts äger tillämpning även i fråga om tjänsteman i verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Om grund för tjänstetillsättning föreskrives i regeringsformen.

45 §

Företrädesrätt till ny anställning gäller ej till högre tjänst än den som det tidigare förordnandet avsåg, om ej särskilda skäl föranleda annat. Sådan företrädesrätt gäller ej heller gentemot tjänsteman som skall ompluceras enligt 7 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

46 §

I ärende om tillsättning av tjänst skall turordning för företrädesrätt till ny anställning fastställas.

47 §

I stället för vad som föreskrives i 25 § tredje stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd gäller, att turordning för företrädesrätt till ny anställning enligt 46 § skall omfatta tjänstemän vid myndighe-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

ten i fråga, om ej annat följer av andra stycket.

Har staten och arbetstagarorganisation, som är eller brukar vara part i kollektivavtal med staten såvitt gäller berörd tjänstemannakategori, vid överläggning enats om att turordning för företrädesrätt till ny anställning skall omfatta tjänstemän vid enbart någon eller några förvaltningsenheter inom myndigheten, skall turordningen fastställas i enlighet härmed.

48 §

Vid bestämmande av tjänstemans plats i turordning för företrädesrätt till ny anställning skall som anställningstid hos arbetsgivaren räknas all anställningstid hos staten. Föreligga särskilda skäl, får med sådan anställningstid jämföras anställningstid hos annan arbetsgivare än staten.

49 §

Anmälan enligt 27 § första stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd av anspråk på företrädesrätt till ny anställning skall för att vara giltig göras skriftligen hos anställningsmyndigheten.

I beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist eller i under rättelse om att tidsbegränsat förordnande på grund av arbetsbrist ej kommer att förnyas skall intagas erinran om hos vilken myndighet anmälan skall göras och om formen för anmälan.

Talan mot myndighets beslut, m. m.

50 §

Rätten att föra talan mot myndighets beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelse som meddelats med stöd av lagen må ej inskränkas.

Om talan mot beslut av riksdag

Där ej annat föreskrives i lag må rätten att anföra besvär över myndighets beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelse som meddelats med stöd av lagen ej inskränkas.

Om talan mot beslut av riksdag

Nuvarande lydelse

gens organ meddelas bestämmelser av riksdagen eller organ som riksdagen utser.

Föreslagen lydelse

gens organ gälla särskilda bestämmelser.

51 §^s

Mål om skadestånd enligt 16 § prövas av arbetsdomstolen. Sådant mål, liksom mål om tillämpning av 7 § tredje stycket, 30 eller 35 § eller av föreskrift som meddelats med stöd av 7 § tredje stycket eller 30 § andra stycket, handlägges enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister.

Mål om skadestånd enligt 16 § prövas av arbetsdomstolen. Sådant mål, liksom mål om tillämpning av 7 § tredje eller fjärde stycket, 30 §, 35 § eller 39—43 § eller av föreskrift som avses i 7 § tredje stycket, 30 § andra stycket eller 39 §, handlägges enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister. Enligt nämnda lag handlägges även mål om tillämpning av 27, 31 eller 32 § i fråga om ordinarie domare. Mål som gäller justitieråd eller regeringsråd prövas dock av högsta domstolen enligt 57 kap. rättegångsbalken på talan av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

I fråga om tvist som rör företrädesrätt till ny anställning tillämpas ej 42 § lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

52 §

Uppkommer tvist i fråga, varom enligt 3 § avtal ej får träffas, och skall talan i saken handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister, åligger det arbetsgivare eller arbetstagarorganisation som avser att väcka talan vid arbetsdomstolen att bereda motparten tillfälle till särskild överläggning i frågan.

Gäller tvisten fråga om uppsägning, skall vid tillämpning av 37 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd med förhandling jämföras överläggning som avses i första stycket.

53 §

Har i fråga om annan ordinarie domare än justitieråd eller regeringsråd meddelats beslut om läkarundersökning som avses i 27 §

* Senaste lydelse (39 a §) 1974: 383.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

eller om anställningens upphörande enligt 31 eller 32 § och vill han ha ändring i beslutet, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick del av beslutet. Iakttagelse han ej detta, är rätten till talan förlorad.

I fråga om ordinarie domare må beslut om läkarundersökning som avses i 27 § ej läggas till grund för avstängning enligt nämnda paragraf, förrän beslutet slutligt prövats av domstolen eller rätten till talan förlorats. Ej heller må verkställighet äga rum av beslut, varigenom ordinarie domare skilts från tjänsten enligt 32 § eller, om ej annat följer av tredje stycket, enligt 31 §, förrän beslutet slutligt prövats av domstolen eller rätten till talan förlorats.

I mål som gäller ordinarie domare äger domstolen för tiden intill dess lagakraftgående dom eller beslut föreligger förordna, i tvist om avstängning enligt 27 §, att beslutad avstängning skall vara hävd, och, i tvist om tillämpningen av 31 § beträffande annan tjänsteman än justitieråd eller regeringsråd, att anställningen skall upphöra när tjänstemannen uppnått den ålder då skyldighet att avgå senast inträder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975. De nya bestämmelserna tillämpas dock ej i fråga om beslut som har meddelats dessförinnan eller i fråga om talan mot sådant beslut.

Reglerna om turordning vid uppsägning och om företrädesrätt till ny anställning i lagen (1974: 12) om anställningsskydd tillämpas ej på den som har blivit uppsagd före ikraftträdandet eller vars förordnandetid har utlöpits dessförinnan.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974: 359) om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)

Härigenom förordnas att andra stycket i övergångsbestämmelserna till lagen (1974: 359) om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

I fråga om anställningsförhållande varå denna lag är tillämplig gäller tills vidare icke reglerna om avskedande, turordning och företrädesrätt till ny anställning i lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

Föreslagen lydelse

I anställningsförhållande varå statstjänstemannalagen är tillämplig gäller tills vidare icke reglerna om avskedande i lagen (1974: 12) om anställningsskydd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

3 Förslag till**Lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)**

Härigenom förordnas i fråga om kommunaltjänstemannalagen (1965: 275),

dels att i 1 § ordet "Konungens" skall bytas ut mot "regeringens",

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

7 § Uppkommer tvist i fråga, varom enligt 2 § avtal ej får träffas, och skall talan i saken handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister, åligger det arbetsgivare eller arbetstagarorganisation som avser att väcka talan vid arbetsdomstolen att bereda motparten tillfälle till särskild överläggning i frågan.

Gäller tvisten fråga om uppsägning, skall vid tillämpning av 37 § andra stycket lagen (1974: 12) om anställningsskydd med förhandling jämsättas överläggning som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975. Bestämmelserna i 7 § tillämpas dock ej i fråga om talan mot beslut som har meddelats dessförinnan.

4 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut**

Härigenom förordnas att lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Arbetstagare får ej anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken enligt lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister kan väc-

Föreslagen lydelse

Arbetstagare får ej anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken skall handläggas enligt lagen (1974: 371) om rättegången i ar-

¹ Omtryckt 1974: 385.

Nuvarande lydelse

kas vid arbetsdomstolen eller tingsrätt eller i deras ställe inför skiljemän.

Genom första stycket inskränkes dock ej rätt att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal *får* avgöras av arbetsgivaren.

Föreslagen lydelse

betstvister.

Genom första stycket inskränkes dock ej rätt att anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut i fråga som enligt avtal *skall* avgöras av arbetsgivaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

5 Förslag till

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

Häriigenom förordnas att 4 kap. 7 § lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 §

Talan får ej upptagas till prövning av arbetsdomstolen förrän förhandling, som kan påkallas enligt lagen (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt eller som anges i kollektivavtal, har ägt rum rörande tvistefrågan. Detta gäller dock icke tvist huruvida stridsåtgärd företagits i strid mot kollektivavtal eller föreskrift i särskild lag eller tvist om påföljd av sådan åtgärd.

Utan hinder av första stycket får talan upptagas till prövning, om i målet framställes yrkande om förordnande för tiden intill dess lagakraftäggande dom eller beslut föreligger i målet. Sedan sådant yrkande prövats, skall målet förklaras vilande i avbidan på att förhandling rörande tvistefrågan enligt första stycket slutförts. Innan sådan förhandling slutförts får målet icke slutligt prövas.

Har förhandling som avses i

Talan får ej upptagas till prövning av arbetsdomstolen förrän förhandling, som kan påkallas enligt lagen (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt eller som anges i kollektivavtal, *eller överläggning, som avses i 52 § statstjänstemannalagen (1965: 274) eller 7 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)*, har ägt rum rörande tvistefrågan. Detta gäller dock icke tvist huruvida stridsåtgärd företagits i strid mot kollektivavtal eller föreskrift i särskild lag eller tvist om påföljd av sådan åtgärd.

Utan hinder av första stycket får talan upptagas till prövning, om i målet framställes yrkande om förordnande för tiden intill dess lagakraftäggande dom eller beslut föreligger i målet. Sedan sådant yrkande prövats, skall målet förklaras vilande i avbidan på att förhandling *eller överläggning* rörande tvistefrågan enligt första stycket slutförts. Innan sådan förhandling *eller överläggning* slutförts får målet icke slutligt prövas.

Har förhandling *eller överlägg-*

Nuvarande lydelse

första stycket ej ägt rum, får talan ändå upptagas till prövning, om mot förhandlingen förelegat hinder som icke berott av kändan.

Föreslagen lydelse

ning som avses i första stycket ej ägt rum, får talan ändå upptagas till prövning, om mot förhandlingen eller överläggningen förelegat hinder som icke berott av kändan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975, men tillämpas ej i fråga om talan mot beslut som har meddelats dessförinnan.

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1974: 354) om ändring i lagen (1955: 261) om avstängning av domare**

Härigenom förordnas att 1 § lagen (1955: 261) om avstängning av domare i den lydelse paragrafen erhållit genom lagen (1974: 354) om ändring i nyssnämnda lag skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 §**

Är domare på sannolika skäl misstänkt för brott, som kan antagas medföra avsättning, må han avstängas från utövning av tjänsten.

Med domare avses i denna lag ledamot samt lagfaren befattningshavare, som ej är ledamot, vid allmän underrätt, hovrätt eller högsta domstolen eller vid regeringsrätten, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, statens hyresråd, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt eller, då regeringen förordnat därom, vid annan särskild domstol.

Med domare avses i denna lag ledamot samt lagfaren befattningshavare, som ej är ledamot, vid allmän underrätt, hovrätt eller högsta domstolen eller vid regeringsrätten, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, *försäkringsdomstolen*, statens hyresråd, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt eller, då regeringen förordnat därom, vid annan särskild domstol.

Denna lag¹ träder i kraft den 1 januari 1975 såvitt avser utbytet av ordet "Konungen" mot "regeringen" och i övrigt den 1 juli 1975.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

¹ Avser 1974: 354.

7 Förslag till

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

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.,

dels att 9 § skall upphöra att gälla,

dels att i 1 och 8 §§ ordet "Konungen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Utdrag av protokollet över finansärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 30 oktober 1974.

Närvarande: ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, GUSTAFSSON, ZACHRISSON, LEIJON.

Statsrådet Löfberg anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter frågor om *anställningsskydd i statlig tjänst, m. m.*, och anför.

1 Inledning

I lagen (1974: 12) om anställningsskydd (LAS) finns bl. a. regler om turordning vid uppsägning och permittering, om företrädesrätt till ny anställning och om avskedande. LAS, som har trätt i kraft den 1 juli 1974, grundar sig på ett betänkande (SOU 1973: 7) av utredningen (In 1970: 30) rörande ökad anställningstrygghet och vidgad behörighet för arbetsdomstolen, remissyttranden däröver, prop. 1973: 129 samt InU 1973: 36 och 1974: 14.

En viss anpassning till innehållet i LAS av lagstiftningen på det statligt löner reglerade tjänstemannaområdet har genomförts redan fr. o. m. den 1 juli 1974, främst genom lagar (1974: 359 och 383) om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274, StjL). Samtidigt har i övergångsbestämmelserna till lagen 1974: 359 föreskrivits att de nyssnämnda reglerna om turordning, företrädesrätt och avskedande i LAS tills vidare inte skall gälla i fråga om anställningsförhållande varå StjL är tillämplig. Denna föreskrift har fått sin motsvarighet för det område som omfattas av stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Föreskriften grundar sig på vad som anförts om anställningstryggheten på den offentliga sektorn i betänkandet SOU 1973: 56, remissyttranden däröver, prop. 1974: 88 och InU 1974: 15.

Tilläggas kan att processuella frågor med anknytning till LAS behandlas bl. a. i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (LRA; jfr SOU 1974: 8, prop. 1974: 77, InU 1974: 16).

En av anledningarna till att turordnings- och företrädesrättsreglerna har ansetts tills vidare inte böra omfatta statstjänstemannaområdet är sambandet mellan dessa frågor och bestämmelsen i 1809 års regeringsform (RF) om förtjänst och skicklighet som enda grunder för beslut om tillsättning av statlig tjänst (28 §). Motsvarande bestämmelse har i nya RF, som träder i tillämpning den 1 januari 1975, getts ett mera vid-

sträckt innehåll (11 kap. 9 § andra stycket). Därför möter efter 1974 års utgång inte längre samma hinder mot regler om företrädesrätt — motsvarande dem som finns i LAS — i fråga om statlig tjänst.

Mot bakgrunden av det anförda tar jag nu upp bl. a. frågan om anställningsskydd för statstjänstemän och andra tjänstemän med statligt reglerade avlöningsförmåner, särskilt såvitt rör turordning vid uppsägning m. m. och företrädesrätt till ny anställning. Frågan har beretts i samverkan främst med olika myndigheter och med berörda personalorganisationer.

Införandet av den nya RF aktualiserar ytterligare några ändringar i tjänstemannalagstiftningen, av vilka de viktigaste gäller utlännings tillträde till statlig tjänst samt domstolsprövning av beslut om pensionsavgång, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare.

Enligt 1809 års RF är de statliga tjänsterna i princip förbehållna svenska medborgare. I den nya RF fastslås däremot att utlänning i princip är likställd med svensk medborgare i fråga om tillträdet till bl. a. sådana tjänster. Grundlagen innehåller emellertid ett antal undantag från huvudregeln, och det förutsätts att andra undantag skall göras i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. Behovet av sådana undantag har sin grund bl. a. i hänsynen till rikets säkerhet och i önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. Jag lägger nu fram förslag till ändringar i StjL, vilka gör det möjligt att i behövlig utsträckning förbehålla statliga tjänster för svenska medborgare.

Förslaget till bestämmelser om utlännings tillträde till statlig tjänst bygger på förslag av grundlagberedningen (GLB) i betänkandet SOU 1972: 16. GLB:s förslag har remissbehandlats (se prop. 1974: 35 s. 63).

Den nya RF innefattar krav på att ordinarie domare skall kunna få frågor om skiljande från tjänsten, om avstängning och om läkarundersökning prövade av domstol. Delvis uppfyller inte gällande rätt dessa krav. Vid tillkomsten av nya RF förutsattes att kravet på domstolsprövning skulle kunna tillgodoses fullt ut genom en reform av sanktionssystemet för offentliga funktionärer i huvudsaklig överensstämmelse med ett förslag från ämbetsansvarskommittén (SOU 1972: 1). Ny lagstiftning, grundad på detta förslag, kan emellertid träda i kraft tidigast den 1 januari 1976. Med hänsyn härtill föreslår jag nu vissa provisoriska bestämmelser om domstolsprövning av beslut om pensionsavgång, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare.

Beträffande anställningsskydd m. m. har jag samrått med statsrådet Leijon. Beträffande utlännings tillträde till offentlig tjänst och prövningen av frågor om ordinarie domares entledigande i samband med pensionering m. m. samt beträffande övriga frågor med anknytning till nya RF har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

2 Den offentliga sektorn och anställningsskyddet

2.1 Gällande ordning

På grundval av ett förslag i betänkandet (SOU 1973: 7) Trygghet i anställningen har 1973 års riksdag som nämnts antagit regler för ett förbättrat anställningsskydd (prop. 1973: 129, InU 1973: 36, rskr 1973: 351). Bland dessa märks främst LAS, som äger tillämpning på arbetstagare i både enskild och allmän tjänst (1 §). Av 2 § LAS framgår emellertid dels att bestämmelse som avviker från LAS gäller, om den har meddelats i lag, dels att även avvikande bestämmelse också i annan författning än lag gäller, om den rör arbetstagare på det statligt löne-reglerade området. Turordnings- och företrädesrättsreglerna i LAS gäller tills vidare inte inom de områden på vilka StjL eller stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. är tillämplig (övergångsbestämmelserna till lagen 1974: 359 om ändring i StjL och till kungörelsen 1974: 369 om ändring i nämnda stadga).

Jag har redan berört reglerna om tjänstetillsättning i 28 § 1809 års RF. I gamla RF föreskrivs vidare att grundläggande bestämmelser om statstjänstemäns rättsställning skall ges i lag (36 §). Motsvarande föreskrift har tagits in i 11 kap. 10 § nya RF. Sådana bestämmelser återfinns främst i StjL men även i t. ex. LAS. Med några få undantag gäller StjL alla statstjänstemän, alltså även sådana som intar företagsledande (verksledande) eller därmed jämförlig ställning. Bl. a. denna kategori har däremot tagits undan från LAS:s tillämpningsområde. Enligt 3 § StjL och 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275) gäller vissa inskränkningar i fråga om rätten att förhandla och avtala om ett anställningsförhållande. Avtal får exempelvis inte träffas om anställnings ingående eller upphörande.

I fråga om förvaltningsakten "anställnings ingående" gäller för statstjänstemännen sedan gammalt bestämmelser, som saknar motsvarighet på det privata området (SOU 1973: 7 s. 137). Enligt gamla RF får den statlige arbetsgivaren som nämnts endast beakta förtjänst och skicklighet vid nyanställning och befordran av offentliga tjänstemän. Företrädesrätt till återanställning får givetvis inte anordnas så, att denna rätt kommer i strid med nämnda grundlagsstadgande. Som ett komplement till grundlagsstadgandet finns också regler om skyldighet att kungöra tjänst ledig för ansökan etc. (6 § StjL, 9—14 §§ statstjänstemannastadgan 1965: 601). Sökande, som inte blir anställd, kan besvära sig över tillsättningsbeslutet ända upp till Kungl. Maj:t. Bestämmelser om ledigkungörande finns även i stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (7 och 8 §§).

LAS:s regler om saklig grund för uppsägning gäller även på StjL:s område. Dessa innebär i sak dock ingen nyhet för statstjänstemännen. Före ikraftträdandet av LAS fanns nämligen i StjL motsvarande krav på saklig grund för uppsägning, ehuru i annan, mer detaljerad utformning.

Uppsägningsmål handläggs numera enligt LRA (39 a § StjL, 45 § stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl.). Turordningstvister går dock alltjämt till kammarrätt och, efter prövningstillstånd, till regeringsrätten.

Med de speciella statliga anställningsformerna fullmakt och konstitutorial följer en särskild anställningstrygghet. Arbetstagare med sådan anställningsform får inte sägas upp. Ett annat exempel på det särskilda anställningsskydd som kan gälla inom den statligt löner reglerade sektorn erbjuder institutet förening av tjänster. Tjänsteförening innebär i korthet att en anställd, som fått en högre tjänst, får behålla sin s. k. bottentjänst, om denna ger en större anställningstrygghet än den högre tjänsten. Motsvarande gäller för den som vikarierar på en högre tjänst.

Statstjänsteman är normalt skyldig att avgå från tjänsten vid ålder som anges i avtal om statlig pension (31 § StjL). Till dess sådant avtal träffas gäller i stället statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959: 287; ändrat senast 1974: 634). Där regleras närmare skyldigheten att avgå vid uppnående av pensionsåldern eller av pensioneringsperiodens övre gräns. Under vissa förutsättningar kan entledigande ske även under perioden. Statstjänsteman är vidare skyldig att i förtid avgå från tjänsten, om han till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan är för framtiden oförmögen att fullgöra sin tjänst tillfredsställande eller om han till följd av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd inte tjänstgjort annat än försöksvis under kortare tid samt socialstyrelsen finner det sannolikt att han inte kan återinträda i tjänst inom ytterligare ett år och ovisst hur hans arbetsförmåga därefter kommer att utveckla sig (32 § första stycket a och b StjL). Han erhåller då pension. Avgångsskyldighet föreligger också för tjänsteman som genom lagakraftätagande dom funnits skyldig till brott varå avsättning kunnat följa men som på grund av att brottet begåtts under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller med sinnessjukdom jämställd själslig abnormitet i stället överlämnats till särskild vård, dömts till böter eller skyddstillsyn eller förklarats fri från påföljd (32 § första stycket c StjL). Tjänsteman som är anställd med fullmakt eller konstitutorial är vidare avgångsskyldig om han inte är i stånd att fullgöra tjänsten tillfredsställande och högst fem år återstår till pensionsåldern (32 § andra stycket StjL). Beslut om skiljande från tjänsten i fall då avgångsskyldighet föreligger kan enligt 32 § tredje stycket StjL i allmänhet meddelas endast om det visat sig att tjänstemannen inte lämpligen kan förflyttas till eller beredas annan anställning som är förknad med statlig pensionsrätt (SOU 1973: 7 s. 94).

Om tjänstemannen överklagar beslutet om tvångsentledigande, får detta inte verkställas förrän målet slutligt avgjorts.

I StjL saknas regler om permittering.

För kommunaltjänstemän m. fl. med statligt reglerade löner har frågorna om anställningsform, avgångsskyldighet etc. reglerats på ett likartat sätt.

Efter tillkomsten av kungörelsen (1971: 940) om tjänstemannaanställning för arbetstagare hos staten är det bland de statsanställda endast arkiv- och beredskapsarbetare och ytterligare några speciella arbetstagargrupper som inte omfattas av StjL:s regler.

Som framgått av det anförda har arbetstagarna hos staten av ålder åtnjutit en särskild anställningstrygghet (jfr prop. 1973: 129 s. 197 ff). Genom att den statliga förvaltningsorganisationen tenderar att bli mer flexibel än förut, kan emellertid en offentlig tjänsteman i likhet med privatanställda arbetstagare komma att drabbas av strukturförändringar eller organisationsomläggningar. Omorganisationer inom den statliga förvaltningen och omlokaliseringar av statliga verk från Stockholmsområdet har fört med sig ökade krav på den övergripande planeringen och på handläggningen av omplaceringsfrågor (jfr prop. 1973: 1 bil. 2 s. 8). Denna utveckling väntas fortsätta. Statsmakterna har utfäst sig att medverka till att lösa de problem som i anslutning härtill kan uppkomma för många statsanställda (jfr prop. 1969: 1 bil. 2 s. 11 och 24 f samt prop. 1971: 29 s. 135 ff).

I förarbetena till StjL har uttalats att myndigheterna givetvis bör utnyttja de möjligheter som finns att placera en övertalig tjänsteman i stället för att säga upp honom (prop. 1965: 60 s. 201). Staten har inrättat ett särskilt ämbetsverk, statens personalnämnd, som bl. a. har till uppgift att centralt handlägga frågor om omplacering. Det åligger i första hand anställningsmyndigheten att genom en aktiv omplaceringsverksamhet söka förhindra att en övertalig tjänsteman måste sägas upp. Kan myndigheten inte själv bereda den övertalige sysselsättning, skall frågan lämnas över till statens personalnämnd. Försvarets personalnämnd biträder statens personalnämnd inom sitt område. För särskilda uppgifter i samband med omlokaliseringarna har Kungl. Maj:t dessutom inrättat nämnden för vissa omplaceringsfrågor.

I fråga om bl. a. de partiellt arbetsföras anställningsförhållanden i statlig tjänst finns föreskrifter i cirkuläret (1960: 553; ändrat senast 1974: 533) angående anställningsvillkor m. m. för partiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet.

Statens åtagande att medverka till att lösa övertalighetsproblemen har ansetts kräva särskilda bestämmelser om tillvägagångssättet vid myndigheternas personalrekrytering. Sådana bestämmelser har tillkommit genom omplaceringskungörelsen (1972: 156, omtryckt 1973: 380). Kungörelsen gäller, i den mån statens personalnämnd beslutar, statliga tjänster (utom tjänster hos riksdagen eller dess verk), statligt lönereglerade lärartjänster m. fl. Kungörelsens tillämpningsområde skall fortlöpande anpassas efter rådande omplaceringsbehov i samband med att myndighet omlokaliseras eller omorganiseras. Tjänst som omfattas av kungörelsen får kungöras ledig eller tillsättas först efter särskilt medgivande av statens personalnämnd. Det åligger denna att om möjligt anvisa myndighe-

ten lämpliga omplaceringssökande till tjänsten. I anslutning till omplaceringssökandeförelsen har dessutom utfärdats särskilda ämbetsskrivelser och tillämpningsföreskrifter bl. a. rörande det samråd myndigheterna emellan som kan behövas. Av bestämmelserna framgår bl. a. att myndigheterna skall till personalnämnden anmäla både beslut som kan leda till övertalighet och sådana överväganden om att lägga ned, inskränka eller rationalisera en verksamhet som kan leda till att tjänsteman blir övertalig. De berörda myndigheterna förutsätts samråda med personalnämnden om planeringen av fortsatta åtgärder och om personalnämndens medverkan i enskilda omplaceringsfall. Detta samråd bör leda till överenskommelse mellan myndigheten och personalnämnden senast nio månader före den dag då tjänsteman kan bli övertalig (SOU 1973: 56 s. 90). Detta system torde ha bidragit till att antalet uppsägningar inom det statligt lönc reglerade området också under senare tid har kunnat hållas nere.

Ytterligare ett antal författningar reglerar personalpolitiken i fråga om tjänstemän vars avlöningsförmåner fastställs under statlig medverkan. Som exempel härpå kan nämnas cirkuläret (1970: 384, omtryckt 1971: 1030) om deltidsarbete, kungörelsen (1973: 279) om förbud mot köns- eller åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänst, m. m. och cirkuläret (1972: 130) om anställning av straffade personer m. fl. inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Enligt cirkuläret (1974: 534) till statsmyndigheterna om anmälan av personalantagning, m. m. skall myndighet som avser att anställa civil personal vanligen anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen för att lämna denna tillfälle att anvisa sökande.

Enligt särskilt kollektivavtal kan tjänsteman som på grund av övertalighet har sagts upp från sin anställning utan att i samband därmed ha erbjudits annan godtagbar statlig eller icke statlig offentlig anställning få visst ekonomiskt vederlag i form av avgångsbidrag eller årlig ersättning. Hithörande ersättningsfrågor handläggs av en särskild statsmyndighet, trygghetsnämnden.

2.2 Anpassningsfrågor

I betänkandet (SOU 1973: 56) Trygghet i anställningen 2 berördes förhållandena på den offentliga sektorn och frågan hur en lagstiftning om anställningstrygghet för de offentligt anställda bör utformas. Även om det kunde synas ofrånkomligt att för den statligt reglerade tjänstemannasektorn göra vissa undantag från de allmänna reglerna om turordning och företrädesrätt till ny anställning, utgick utredningen från att för stora grupper av offentligt anställda borde kunna gälla samma principer som för privatanställda (s. 110 f). Avvikelse för den offentliga sektorn borde enligt utredningens uppfattning ske endast då det var klart betingat av tjänstens särart, som då det uppställs särskilda vill-

kor, kompetenskrav m. m. för att erhålla ny anställning. Liksom det på den privata arbetsmarknaden kunde finnas behov av en anpassning av principerna i LAS till de särskilda förhållandena inom olika branscher kan det också behövas en särskild anpassning till förhållandena på den offentliga sektorn. Därför hade reglerna i 22, 24 och 26 §§ LAS gjorts på visst sätt dispositiva (jfr, i fråga om 25 §, InU 1973: 36 s. 39 f). Eftersom dispositiviteten f. n. inte kan utnyttjas fullt ut på den statliga sektorn med hänsyn till avtalsförbudet i 3 § StjL, måste dock den anpassning som behövs tills vidare delvis ske genom författningsreglering. Utredningen menade dock att det för utformning och omfattning av behövliga undantagsregler fordrades noggranna undersökningar av de särskilda förhållanden som kan råda inom olika delar av den statliga förvaltningen. Det skulle här komma att röra sig om en inte obetydlig mängd författningsföreskrifter av ganska komplicerad natur. Hithörande undersökningar hade utredningen av tidsskäl inte kunnat göra. Detta lagstiftningsarbete borde lämpligen få ankomma på Kungl. Maj:t i samverkan med berörda arbetstagarorganisationer. Genom att inte föreslå något generellt undantag i tjänstemannalagstiftningen från turordningsreglerna och reglerna om företrädesrätt till ny anställning i LAS ville utredningen emellertid markera att reglerna i princip borde gälla även på det offentliga området. I den mån anställningsskyddet enligt nuvarande regler är bättre på det offentliga området fick LAS dock enligt utredningen inte tas till intäkt för en försämring av den redan befintliga tryggheten (SOU 1973: 7 s. 136).

Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig över utredningens förslag i de delar som nu har nämnts godtog de principer angående turordning etc. som kom till uttryck i betänkandet. Vissa statsmyndigheter anmälde dock tvekan om hur principerna borde slå igenom på den statliga sektorn. *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) ansåg att reglerna om turordning kunde tillämpas oförändrade inom den offentliga sektorn med vissa undantag. TCO konstaterade emellertid att turordningsreglerna innebär en klar försämring av den enskilde tjänstemannens rättsskydd, eftersom ett av arbetsgivaren fattat beslut i en turordningsfråga inte kan ogiltigförklaras, vilket f. n. är möjligt vid en felaktig uppsägning. TCO kunde inte godta en sådan försämring och ansåg att nuvarande regler alltså bör tillämpas. *Socialstyrelsen*, som ansåg det oklart hur företrädesreglerna skall tillämpas på den offentliga sektorn, satte i fråga om inte aktuella anpassningsfrågor skulle kunna lösas avtalsvägen.

I prop. 1973: 129 uttalade chefen för inrikesdepartementet att staten självklart måste vara beredd att ta på sig samma ansvar för sina anställda som enligt det framlagda förslaget skulle åvila övriga arbetsgi-

vare (s. 201). Han konstaterade att det stora flertalet offentliganställda tjänstemän visserligen genom särskild författningsreglering redan var tillförsäkrade ett anställningsskydd som kunde sägas generellt sett vara bättre än det som följde av lagförslaget. På vissa av de punkter, där den statliga författningsregleringen inte skänker ett lika långtgående skydd, tillämpas dessutom i praktiken en ordning liknande den som gäller enligt förslaget. Därför mötte i stort sett inte något hinder mot att låta den föreslagna lagstiftningen bli tillämplig även på offentligt anställda. På grund av den offentliga verksamhetens särskilda natur kunde det emellertid föreligga behov av andra lösningar av anställningsskyddet än som valts i den föreslagna lagen. En viss särreglering för offentliga tjänstemän torde därför vara oundviklig. På grund av avtalsförbudet i StjL står därvid kollektivavtalsvägen inte alltid öppen för de statliga tjänsternas del. Undantag från de dispositiva lagstadgandena måste delvis göras antingen i de särskilda författningar som reglerar anställningsvillkoren för de statliga tjänstemännen eller i den föreslagna lagen. Avvikelser kunde i vissa fall behöva göras även från den föreslagna lagens tvingande bestämmelser. Den offentliga verksamheten syftar till att ta till vara medborgarnas intressen, sedda i stort. Härav följer att det är ett medborgerligt intresse att all utövning av offentlig verksamhet utan ovidkommande hänsyn uppfyller vad verksamheten kräver. Detta är en av anledningarna till stadgandet i gamla RF om att enbart förtjänst och skicklighet skall beaktas vid tjänstetillsättning. Departementschefen fann att detta grundlagsstadgande för vissa arbetstagare torde utgöra ett hinder mot regler om företrädesrätt till ny anställning, såvitt gäller den offentliga sektorn. Stadgandet hade dock jämkats i nya RF i syfte att även andra sakliga grunder t. ex. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn, skall kunna vägas in vid bedömningen (jfr prop. 1973: 90 s. 406). Sedan detta genomförts, skulle det enligt departementschefen inte längre finnas något hinder i grundlag mot att regler om företrädesrätt till ny anställning införs även på det offentliga området. — Sedan många år tillämpas i praktiken den ordningen att personalorganisationerna bereds tillfälle att framföra synpunkter under utarbetandet av varje administrativ författning som rör de offentligt anställda. Departementschefen utgick från att denna praxis skall bestå och från att behövliga avvikelser från den föreslagna lagen som regel skulle komma att kunna ske med personalorganisationernas samtycke. Sådana avvikelser fick dock inte leda till att offentliga tjänstemän i gemen fick en sämre anställningstrygghet än privatanställda. Den särreglering som måste ske i administrativ ordning kunde därför inte anses innebära någon obefogad inskränkning av de offentliga tjänstemännens rätt till lagstadgat skydd för anställningen (s. 201 f).

I fråga om anpassningen till den offentliga sektorn godtog riksdagen förslaget i prop. 1973: 129 (InU 1973: 36, rskr 1973: 351).

Frågan om anpassningen av reglerna i LAS till den offentliga sektorn togs upp även i prop. 1974: 88. Föredragande statsrådet betonade på nytt att anpassningen inte borde få medföra någon försämring av det befintliga anställningsskyddet på den offentliga sektorn (s. 169). Det saknades också anledning att behålla avvikande regler som inte betingades av den offentliga tjänstens särart (s. 171). — Föredraganden konstaterade att reglerna om företrädesrätt till ny anställning och därtill hörande föreskrifter inte kunde genomföras förrän den 1 januari 1975, då nya RF:s tjänstetillsättningsregler skall börja tillämpas. Principerna för turordning, som har stor betydelse i en återanställningssituation, gäller emellertid också vid uppsägning i samband med driftsinskränkning eller organisationsomläggning. Reglerna hänger samman på ett sådant sätt att de borde övervägas i ett sammanhang och sättas i kraft samtidigt (s. 172 f). Vid de överläggningar som hade förekommit med bl. a. personalorganisationerna hade det också visat sig att turordningsfrågorna och företrädesrätten till ny anställning inrymde en rad problem, som kunde vara särskilt markerade inom vissa områden. En fråga som krävde särskilt övervägande var att brott mot turordningsregler och företrädesrätt till ny anställning enligt LAS endast föranleder skadeståndspåföljd, medan reglerna i tjänstemannalagstiftningen innebär att arbetstagaren kan få arbetsgivarens beslut ogiltigförklarat. Föredraganden anmärkte också att tjänstemannaorganisationerna förklarat att de inte kunde godta en sådan försämring av det gällande skyddet som ett införande av anställningsskyddslagens bestämmelser innebär. De allmänna reglerna om turordning och företrädesrätt till ny anställning bygger på förutsättningen att de genom kollektivavtal skall kunna anpassas till de olika förhållanden som råder på arbetsmarknaden. Någon sådan anpassning kan dock inte ske på det statliga området så länge begränsningarna i 3 § StjL består. Det rådande avtalsförbudet innebär att inte heller lokala eller centrala förhandlingar kan påkallas om tvist skulle uppstå. Dessa frågor behandlas f. n. av arbetsrättskommittén. Dess arbete borde inte föregripas. De problem som hänger samman med den begränsade förhandlingsrätten kunde därför inte få sin lösning redan i samband med den allmänna lagstiftningen om anställningsskydd. — Föredraganden fann alltså att principerna för turordning och företrädesrätt till ny anställning inte kunde eller borde sättas i kraft den 1 juli 1974. Det var för att möjliggöra fortsatta överväganden i samverkan med personalorganisationerna som det i propositionen föreslogs att ifrågavarande regler i LAS tills vidare skulle få anstå för det statligt löner reglerade området. Det förutsattes därvid att de olika tillämpningsproblem som förts fram av remissinstanserna skulle komma att behandlas i det fortsatta anpassningsarbetet (s. 183). Även frågan om det offentliga arbetsgivarbegreppet borde övervägas ytterligare i samverkan med personalorganisationerna.

Riksdagen godtog i fråga om anpassningen till den offentliga sektorn även vad som föreslagits i prop. 1974: 88 (InU 15, rskr 272).

3 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, m. m.

3.1 Gällande ordning

Uttryckliga regler om turordning saknas visserligen i tjänstemannalagstiftningen. Emellertid har beträffande de offentliga tjänstemännen utvecklats en fast rättspraxis i besvärssärenden i fråga om turordning vid uppsägning. Om en tjänst inom det statligt lönereglerade området måste dras in och detta leder till att någon tjänsteman måste sägas upp, torde enligt praxis vid val mellan berörda tjänstemän stor vikt fästas vid anställningstidens längd (jfr prop. 1974: 88 s. 182). Enligt rättspraxis synes vid en uppsägning på grund av arbetsbrist valet mellan flera uppsägbara statstjänstemän ske med hänsyn till — förutom anställningstidens längd — bl. a. tjänstemannens duglighet, hans personliga situation, tjänstetypen, myndighetens bästa och allmänhetens intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett riktigt sätt (jfr JO 1970 s. 442, RÅ 1966 ref. 35). Samma princip synes f. ö. gälla på det område som regleras av stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Sålunda torde det avgörande för turordningen mellan t. ex. lärare i samma ämnen främst vara lärarens anställningstid inom kommunen (RÅ 1971 ref. 10). För en statstjänsteman torde på motsvarande sätt anställningstiden hos den berörda myndigheten i första hand tilläggas avgörande betydelse (RÅ 1971 Fö 2).

3.2 Lagen om anställningsskydd

I betänkandet (SOU 1973: 7) Trygghet i anställningen framhölls att det i turordningsfallen kan sägas förekomma två olika huvudfrågor, nämligen dels frågan vilka arbetstagare som över huvud taget kan tänkas komma att beröras av driftsinskränkningen, dels frågan hur valet sedan skall träffas bland de berörda arbetstagarna. Området för en driftsinskränkning begränsas ofta av en mängd olika faktorer. Dessa beror i sin tur på den utformning som arbetsgivaren har beslutat att inskränkningen skall få. Inskränkningen kan t. ex. avse endast en viss del av arbetsgivarens produktion eller verksamhet eller avse bara vissa yrkesgrupper, och den kan vara lokalt begränsad till en viss arbetsplats, fabrik eller ort. Därmed blir åtgärdens förläggning ofta avgörande för vilka arbetstagare som bör komma i fråga (s. 159). Utredningens förslag — som i denna del dock inte godtogs — innebar att kretsen av berörda arbetstagare skulle bestämmas med utgångspunkt i den berörda verksamheten, varmed skulle förstås arbetsgivarens verksamhet i berörd förvaltningsenhet, företagsenhet eller därmed jämförlig enhet.

Vad som utgör den berörda enheten skulle enligt utredningen få avgöras med utgångspunkt i vad som är naturligt på det ena eller det andra stället. Särskild turordningslista skulle fastställas för varje kategori arbetstagare. Sedan kretsen av berörda arbetstagare sålunda hade blivit bestämd, skulle enligt utredningen valet mellan de arbetstagare som ingår i kretsen träffas med utgångspunkt i deras anställningstid inom denna krets. Även om en arbetstagare tidigare hade varit placerad i en annan förvaltningsenhet hos samme arbetsgivare eller om han hade varit anställd i ett företag som tillhör samma koncern, borde enligt utredningen sådan tidigare anställningstid inte få åberopas. Även anställningstid i en helt annan befattning föll utanför.

Remissyttranden över utredningens förslag avgavs av ett flertal instanser (se prop. 1973: 129 s. 19 och 320 ff samt 1974: 88 s. 28 f och 91 ff). I fråga om allmänna synpunkter på förslaget i vad det avser turordning vid uppsägning och tillträdesrätt till ny anställning hänvisas till sammanställningen i prop. 1973: 129 s. 350 ff. De föreslagna turordningsreglerna fick ett mycket blandat mottagande av remissinstanserna. Sammanfattningsvis kan här framhållas att såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna kritiserade förslagets anknytning av turordningsreglerna till begreppet verksamhet liksom förslaget att endast anställningstiden i den berörda verksamheten skulle få räknas till godo. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* menade t. ex. att den närmare bestämningen av begreppet berörd verksamhet borde fastslås i kollektivavtal. *TCO* menade att rimlig hänsyn måste tas till den totala anställningstiden hos arbetsgivaren och att en arbetstagare borde få "ta med sig" inarbetad tid om han går över från en kategori anställda till en annan.

Som en allmän utgångspunkt för turordningen vid uppsägning angav föredragande departementschefen i prop. 1973: 129 (s. 155) att turordningen borde bestämmas på grundval av omständigheter som tar sikte på den arbetskraft som behöver särskilt skydd. Han pekade på att verkningarna av en driftsinskränkning av naturliga skäl måste begränsas när det är fråga om ett större företag. En personalinskränkning inom en viss statlig eller kommunal myndighets verksamhetsområde borde således beröra endast de arbetstagare som tjänstgör där och inte få återverkningar för arbetstagarna hos en helt annan myndighet (s. 157). Består en verksamhet av flera driftsenheter skulle, enligt departementschefen, i allmänhet en särskild turordning för uppsägning fastställas för varje enhet. Med driftsenhet borde därvid i princip avses sådan del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv. (s. 260). Är eller

brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal, skulle enligt förslaget särskild turordning fastställas för varje avtalsområde. Där i sådana fall arbetsgivaren har flera driftsenheter på samma ort, torde det emellertid enligt departementschefen vara mest naturligt och lämpligt att låta samma avtalsområde vid alla dessa driftsenheter bilda en gemensam krets. Avtalsslutande arbetstagarorganisation borde därför ges möjlighet att begära detta (s. 157). Frågan om arbetsgivaren brukar vara bunden av kollektivavtal fick enligt departementschefen avgöras av rättstillämpningen (s. 261). Departementschefen vände sig mot utredningens förslag att särskild turlista skall upprättas för varje kategori av arbetstagare (s. 158). Han fann i stället en uppdelning på kollektivavtalsområde lämpligare. Departementschefen vände sig också mot förslaget att bara anställningstid inom berörd verksamhet skulle få tillgodoräknas. Han föreslog i stället att all arbetstid hos arbetsgivaren skulle få räknas till godo vid inplacering i turordningslistan. Tillgodoräknande av anställningstid på det offentliga området borde enligt departementschefen kunna ske även då huvudmannskapet för en viss verksamhet övergår från ett offentligt rättssubjekt till ett annat eller då en offentlig förvaltning ombildas till ett offentligt företag.

Riksdagen godtog vad som i prop. 1973: 129 föreslagits i fråga om turordning vid uppsägning och permittering (InU 1973: 36 s. 36 ff, rskr 1973: 351).

De sålunda beslutade reglerna i LAS innebär följande.

Enligt 22 §, som innehåller huvudbestämmelserna om turordning vid uppsägning och permittering, utgörs kretsen av berörda arbetstagare i sin vidaste bemärkelse av samtliga anställda hos arbetsgivaren. Har arbetsgivaren flera driftsenheter, skall arbetstagarna vid varje sådan enhet bilda en krets för sig. Är eller brukar arbetsgivaren vara bunden av kollektivavtal, skall vidare varje avtalsområde utgöra en krets för sig. Har arbetsgivaren flera driftsenheter på samma ort, skall emellertid samma avtalsområde vid alla dessa driftsenheter bilda en gemensam krets om avtalsslutande arbetstagarorganisation begär detta.

Inom en sålunda fastställd krets skall enligt 22 § andra stycket varje arbetstagares plats i turordningen bestämmas med utgångspunkt i hans sammanlagda anställningstid hos arbetsgivaren. Arbetstagare med längre anställningstid har därvid företräde framför arbetstagare med kortare anställningstid. Vid lika anställningstid ger högre levnadsålder företräde. Vid beräkning av anställningstiden skall arbetstagare över 45 år tillgodoräknas viss extra tid (22 § tredje stycket). För att en arbetstagare med stöd av turordningsreglerna skall kunna kräva omplacering till andra arbetsuppgifter fordras slutligen att han har tillräckliga kvalifikationer för detta arbete.

Vid beräkning av arbetstagares anställningstid hos arbetsgivaren skall

medräknas tid under vilken han har varit anställd hos annat företag inom koncern som arbetsgivaren tillhör. Har företag eller del av företag övergått till ny arbetsgivare, skall vid bestämmande av anställningstid hos den nye arbetsgivaren medräknas tid under vilken arbetstagaren har varit anställd hos förutvarande arbetsgivare eller hos företag inom koncern som förutvarande arbetsgivaren tillhörde (4 §).

Om särskilda skäl inte föranleder annat, skall vidare företräde till fortsatt arbete ges åt arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som har beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren (23 §).

Reglerna om turordning i LAS är dispositiva i förhållande till vissa kollektivavtal (3 §). På den privata sektorn av arbetsmarknaden har en rad kollektivavtal träffats om avvikelse från lagen. Där finns avtalsbestämmelser som t. ex. öppnar möjligheter till lokala överenskommelser om turordningslistor, som medger att hänsyn tas till arbetsstyrkans sammansättning eller som anvisar en ytterligare uppdelning i yrkeskategorier eller anvisar andra turordningsområden. På det rent kommunala området bereds hithörande frågor f. n. av en partssammansatt arbetsgrupp.

3.3 Senare utredningsförslag och remissyttranden över detta

Efter riksdagsbeslutet om LAS lade utredningen fram sitt betänkande (SOU 1973: 56) Trygghet i anställningen 2. I detta behandlades bl. a. frågor om anpassningen till den offentliga sektorn.

Utredningen tog bl. a. upp det offentliga arbetsgivarbegreppet med hänsyn bl. a. till att reglerna i LAS om turordning anknutits till detta begrepp. Enligt den numera upphävda lagen (1971: 199) om anställningsskydd för vissa arbetstagare skulle exempelvis en telcarbetare som tagit anställning hos statens järnvägar vid bestämmandet av anställningstidens längd kunna tillgodoräkna sig anställningstiden hos televerket, om han blev uppsagd av statens järnvägar. De båda anställningarna ansågs nämligen avse en och samme arbetsgivare, staten. Beträffande kommunalanställda skulle på motsvarande sätt kommunen anses som en och samme arbetsgivare (prop. 1971: 107 s. 139). De principer i fråga om tillgodoräkning som sålunda kommit till uttryck i lagen 1971: 199 borde enligt utredningens mening gälla även enligt LAS och tillämpas även när det t. ex. gäller övergång mellan ämbetsverk och affärsverk, mellan lokal och central förvaltning osv. (s. 100). Tillgodoräkning borde enligt utredningen vidare komma i fråga då huvudmannaskapet för en viss verksamhet övergår från ett offentligt rättssubjekt till ett annat eller då en offentlig förvaltning ombildas till ett offentligägt företag. I dessa fall skulle arbetstagaren få tillgodoräkna sig den sammanlagda anställningstiden före och efter förändringen på arbetsgivarsidan (jfr prop. 1973: 129 s. 235). Detsamma torde enligt utredningen bli fallet om ett

tidigare privatägt företag går upp i ett offentligt. Då det däremot gäller den situationen att en arbetstagare frivilligt går över t. ex. från en tjänst på den statliga förvaltningssektorn till en motsvarande anställning på den statliga företagssektorn utan att dessa verksamhetsgrenar slås samman, torde situationen enligt utredningen böra likställas med den som föreligger då en övergång sker från en koncern till en annan varför tillgodoräknanderätten då skulle vara utesluten (s. 100). Utredningen pekade dock på att det på den offentliga sektorn kunde förekomma gränsfall, där det låg nära tillhands att medge tillgodoräknande av anställningstid på samma sätt som vid övergång mellan olika verksamheter på förvaltningssektorn. Som exempel nämnde utredningen att en bussförare lämnade sin anställning vid ett av statens järnvägar helägt dotterbolag för att tillträda en motsvarande tjänst vid statens järnvägars busslinjer eller vice versa. Utredningen kunde också tänka sig motsvarande fall inom andra affärsverks verksamhetsområden. Det sagda gällde enligt utredningen även sådan övergång som avses i 11 § tredje stycket StjL. I andra avseenden — exempelvis i fråga om turordningen vid uppsägning — kunde det enligt utredningen däremot vara befogat att begränsa det vidsträckta offentliga koncernbegreppet. Utredningen framhöll nödvändigheten av att här berörda frågor löstes av kollektivavtalsparterna på den offentliga sektorn (SOU 1973: 56 s. 101).

Utredningens betänkande nr 2 remissbehandlades. Remissinstanserna kunde därvid avge sina yttranden i fråga om anpassningen av reglerna om anställningsskyddet till det offentliga området mot bakgrund av uttalandena i förarbetena till LAS.

Riksförsäkringsverket efterlyste en närmare definition av det offentliga arbetsgivarbegreppet i olika sammanhang. Skulle en särskild definition vara svår att åstadkomma, borde reglerna utformas så att myndigheterna i tveksamma fall kunde påkalla beslut av Kungl. Maj:t eller annan myndighet. Om det, såsom utredningen föreslagit, med driftsenhet inom den statliga sektorn skulle förstås myndighets verksamhetsområde, måste detta, enligt verkets mening, regleras med beaktande av att myndighet kunde ha sitt verksamhetsområde förlagt till olika orter och att vitt skilda verksamheter kunde inrymmas inom samma myndighet. Skulle man t. ex. jämställa två tjänstemän, av vilka den ene hade varit anställd hos verket i 20 år och den andre ett år hos verket och 19 år i annan statlig eller i statsunderstödd verksamhet? När det gällde försäkringskassorna, var enligt riksförsäkringsverket i varje fall de mindre och medelstora alltför små för att passa in under det föreslagna arbetsgivarbegreppet. Turordningslista skulle inte behöva upprättas förrän frågan om omplacering utan resultat hade prövats, inte bara inom myndigheten utan också hos statens personalnämnd, dvs. centralt. *Statens personalnämnd* menade att statsförvaltningen som helhet måste

betraktas som en arbetsgivare, vilken till sitt förfogande hade en central omplaceringsverksamhet som omfattade hela statsförvaltningen. Skolöverstyrelsen berörde arbetsgivarbegreppet när det gällde lärarutbildningsverksamheten. På denna sektor sker f. n. normalt uppsägning med utgångspunkt i anställningstidens längd vid utbildningsanstalten. Enligt av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser rörande lärare vid lärarhögskola skulle övertalig ordinarie eller extra ordinarie lärare erbjudas vakant tjänst vid annan lärarhögskola. Skolöverstyrelsen påpekade att man redan nu hade att pröva frågan om hur tjänstgöring vid annan lärarutbildningsanstalt skulle beaktas och hur anställning inom samma verksamhet men hos olika huvudmän skulle behandlas. Enligt TCO borde staten för sig och varje kommun för sig betraktas som en arbetsgivare. Undantag borde dock göras för skolområdet med hänsyn bl. a. till de speciella förhållanden som förelåg på lärarnas arbetsmarknad. För att fastställa en lärares plats i turordningen syntes det TCO inte möjligt att betrakta en läraranställning såsom intjänad hos en och samme arbetsgivare, dvs. staten, lika litet som att anställningstid bara skulle få tillgodoräknas hos den kommun där vederbörande senast hade varit anställd. Ytterligare utredning behövdes beträffande det statligt reglerade skolväsendet, universitets- och högskoleområdet samt kyrkomusikerområdet. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Stats tjänstemännens riksförbund SR (SR) menade att bl. a. utformningen av arbetsgivarbegreppet borde beaktas vid bestämningen av tillgodoräkningsbar tid. De tre lärarförbunden hade sålunda rekommenderat att varje skolform (grundskola, gymnasieskola etc.) skulle anses utgöra ett företag för sig. Riksförsäkringsverket ansåg att särreglering behövdes i fråga om den av departementschefen föreslagna regeln att turordning skulle fastställas för varje avtalsområde. Verket erinrade därvid om att hos flertalet administrativa myndigheter så gott som all personal var hänförlig till samma kollektivavtal (allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän, AST). Men det var enligt verket knappast rimligt att fastställa en gemensam turordning för alla personalkategorierna. Vidare påtalade riksförsäkringsverket att tjänstemännen hos försäkringskassorna är uppdelade i ett statligt reglerat och ett icke statligt reglerat avtalsområde efter lönegrad, trots att båda grupperna tillhör samma karriär. Statens järnvägar menade att turordningsreglerna inom statsförvaltningen borde gälla anställda med samma anställningsform, eftersom en grundprincip för det offentliga anställningsförhållandet alltid hade varit att en fastare anställningsform skulle ge ett bättre anställningsskydd. TCO ville ha en regel som var så konstruerad, att en arbetstagare "tog med sig" inarbetad tid, om han övergick till en annan kategori. Turordningen borde grundas på kategoritillhörighet. SACO och SR framhöll att reglerna om turordning borde utformas så

att de passade de särskilda verksamhetsområdena. Särskilda föreskrifter måste därför utfärdas av Kungl. Maj:t bl. a. beträffande skolområdet. De båda organisationerna avvisade utredningens uppfattning, att hänsyn inte skulle tas till gällande behörighetsföreskrifter. SACO och SR jämte vissa andra remissinstanser motsatte sig att enbart anställningstiden skulle vara avgörande för turordningen. De anställdas skicklighet och lämplighet måste kunna vägas in, liksom sociala aspekter.

Såsom framgått av vad jag tidigare har anfört fann föredraganden i prop. 1974: 88 inte anledning att beröra de olika tillämpningsproblem som förts fram av remissinstanserna i fråga om anpassningen till det offentliga området.

4 Företrädesrätt till ny anställning, m. m.

4.1 Gällande ordning

I fråga om statstjänstemän och andra tjänstemän med statligt reglerade tjänster gäller f. n. bestämmelsen i 28 § 1809 års RF om förtjänst och skicklighet som enda befordringsgrunder vid tjänstetillsättning. Denna bestämmelse har, som jag redan anfört, ansetts lägga hinder i vägen för särskilda regler om företrädesrätt till de anställningar som omfattas av bestämmelsen. Enligt StjL och kommunaltjänstemannalagen råder också förbud mot avtal om företrädesrätt till anställning.

4.2 Lagen om anställningsskydd

Utredningen föreslog i sitt första betänkande (SOU 1973: 7) att en arbetstagare som hade blivit uppsagd på grund av arbetsbrist skulle ha företrädesrätt till ny anställning inom den verksamhet, där han tidigare var sysselsatt (s. 160). En förutsättning för företrädesrätten skulle vara viss tidigare anställningstid hos arbetsgivaren. Vidare uppställde utredningen kravet att den uppsagde arbetstagaren skulle ha tillfredsställande kvalifikationer för den nya anställningen. Avvisade arbetstagaren ett erbjudande om återanställning som han skäligen bort godta, skulle företrädesrätten enligt utredningens förslag förfalla.

Med begreppet verksamhet avsåg utredningen — på samma sätt som nyss redovisats i fråga om turordning vid uppsägning — förvaltningsenhet, företagsenhet och annan därmed jämförlig enhet (s. 159). Begreppet förvaltningsenhet torde därvid enligt utredningen företrädesvis få tillämpning inom den offentliga sektorn (s. 190). Utredningen medgav att det någon gång beträffande offentlig förvaltning kunde uppkomma problem att tillämpa en regel som hade sin utgångspunkt i begreppet verksamhet. Regeln hade emellertid enligt utredningen i första hand anpassats efter vad som var naturligt för stora delar av arbetsmarknaden. På den kommunala sektorn kunde dock enligt utredningen

kommungränsen jämte avtalsområdet liksom f. n. bli vägledande. En ytterligare precisering kunde enligt utredningen ske genom att valet begränsades till varje yrkesgrupp för sig. Men även andra grupperingar borde enligt utredningen kunna beaktas (s. 159).

Vad som sålunda skulle anses utgöra en förvaltningsenhet fick enligt utredningen avgöras med utgångspunkt i vad som var naturligt på det ena eller andra stället. Det förhållandet att ett kontor omfattade både ett verkstadskontor och en administrativ avdelning behövde inte enligt utredningen innebära att det var fråga om skilda enheter. Alternerade arbetskraften mellan de olika avdelningarna eller betraktades arbetskraften i annat sammanhang — t. ex. i anpassningsgrupper eller företagsnämnder — som en enhet, kunde detta förhållande bilda den naturliga utgångspunkten för det berörda området. Enligt utredningen borde inte ens det förhållandet att de olika avdelningarna var lokalt åtskilda utan vidare leda till att de ansågs utgöra skilda enheter (s. 159 f). Företrädesrätten behövde inte heller enligt utredningen avse just den tidigare arbetsplatsen, bara den avsåg den verksamhet där arbetstagaren tidigare var sysselsatt (s. 192).

Liksom vid uppsägning skulle enligt utredningen turordningen mellan de berörda arbetstagarna fastställas med utgångspunkt i deras anställningstid inom kretsen (s. 160). Även i övrigt föreslog utredningen samma turordningsregler som vid uppsägning.

Vid remissbehandlingen av betänkandet uttalade *arbetsdomstolens ordförande* att uttrycket "verksamhet" var oklart. Han framhöll också att det inte var nödvändigt med samma turordningsregler vid återanställning som vid uppsägning. TCO ville ge företrädesrätt åt den arbetstagare på orten som kunde återropa den längsta anställningstiden inom företaget. LO ansåg att det föreslagna kravet på tillfredsställande kvalifikationer borde ges ganska vid tolkning. Vid flyttning till annan ort eller ändring av arbetstidens omfattning måste också personliga hänsyn tas. LO krävde återhållsamhet i fråga om undantag från turordningen, speciellt i de fall då återanställning aktualiserades nära ettårsgränsen. TCO menade att det inte fick vara diskvalificerande att avböja ett erbjudande om anställning på annan ort, om arbetsgivaren även fortsatte sin rörelse på den ort där arbetstagaren tidigare tjänstgjort. TCO, liksom *Statsanställdas förbund*, ansåg också att erbjudande behövde godtas bara om lönen var marknadsmässig och normal för tjänsten. Erbjudande borde enligt *Svenska metallindustriarbetareförbundet* avse anställning av samma slag som arbetstagaren haft förut.

Några remissinstanser uppehöll sig särskilt vid problemen på undervisningsområdet. *Skolöverstyrelsen* avstyrkte regler om företrädesrätt till ny anställning på lärarområdet. Om företrädesrätt likväl skulle gälla, borde sådan rätt bara tillkomma behörig lärare, vilket följde redan av

lagens krav på tillräckliga kvalifikationer. Vid konkurrens om företrädesrätt mellan lärare som hade haft visstidsförordnande borde modifierade turordningsregler gälla. Detta modifierade förfarande borde i princip stämma överens med nuvarande regler för omförordnande. Tjänsterna borde således tillsättas utan ledigkunggörande eller lediganmälan och samma befordringsgrunder som vid tillsättning borde gälla. Företrädesrätten borde enligt skolöverstyrelsens mening vidare bara gälla anställning som omfattade minst halvtid under en termin. *SACO* och *SR* framhöll det angelägna i att reglerna om företrädesrätt till ny anställning utformades så att de passade de särskilda verksamhetsområdena. Särskilda föreskrifter måste därför utfärdas av Kungl. Maj:t beträffande skolområdet.

I propositionen 1973: 129 tog chefen för inrikesdepartementet upp begreppet "verksamhet" till diskussion. Han menade (s. 165) att därmed på den statliga sektorn fick förstås verksamhetsområdet för en viss myndighet. En arbetstagare hos domänverket skulle således enligt departementschefen ha företrädesrätt inom alla domänverkets förvaltningar men inte inom exempelvis vägverkets verksamhetsområde. Företrädesrätten borde enligt departementschefen inte som i fråga om turordning vid uppsägning vara beroende av avtalsområdet. En friställd arbetsledare skulle alltså kunna återropa företrädesrätt till ny anställning när arbetare rekryterades. Uppenbart illojala beteenden från arbetstagarens sida borde enligt departementschefen medföra att återanställningsrätten förföll (s. 166). Departementschefen diskuterade vidare frågan om vad för slags arbetsuppgifter en arbetstagare skäligen borde vara skyldig att godtaga (s. 168). Han menade att ledning härvidlag bl. a. borde kunna hämtas i de regler som gäller i fråga om villkoren för stöd vid arbetslöshet (jfr prop. 1973: 56). I fråga om kravet på tillräckliga kvalifikationer betonade departementschefen att detta inte fick ges en vidare innebörd än att arbetstagaren skulle ha de allmänna kvalifikationer som normalt kunde ställas på den som söker ifrågavarande arbete. Eftersom en arbetssökande ofta fick genomgå viss upplärningstid, kunde det inte heller krävas att en arbetstagare med återanställningsrätt fullständigt skulle behärska sina nya arbetsuppgifter från början utan endast att han hade möjlighet att inom rimlig tid lära sig dem (s. 260).

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1973: 129 yrkade herr Arne Geijer i Stockholm m. fl. i motion (1973: 2028) bl. a. att i princip samma turordningsregler skulle gälla vid återanställning som vid uppsägning. I motion (1973: 2031) av herr Knut Johansson i Stockholm yrkades vidare att även bestämmelsen om rätt till företräde till ny anställning med frångående av förslaget i propositionen skulle göras dispositiv på det sättet att avvikelser skulle få göras genom avtal på förbunds nivå, om arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet i en bransch krävde det.

Inrikesutskottet fann i sitt betänkande (InU 1973: 36 s. 40) att möjligheterna att träffa avtal i fråga om turordningsreglerna borde ytterligare vidgas. Även bestämmelserna om företrädesrätt i 25 § första stycket och 27 § förslaget borde därför göras i sin helhet dispositiva och det utan anknytning till förhållandena i viss bransch. Därmed skulle enligt utskottet önskemålet i motionen 2031 bli tillgodosett. Utskottet fann vidare att de i motionen 2028 föreslagna reglerna generellt sett fick anses leda till ett rimligare resultat än de regler som förordats i propositionen. En ytterligare fördel var att man skulle få ett mera enhetligt system. Utskottet biträdde därför motionen.

Riksdagen följde utskottets förslag i nyss angivna hänseenden (rskr 1973: 351). Därmed gäller enligt LAS i fråga om företrädesrätt till ny anställning i denna del samma turordningsregler som i fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist.

De sålunda beslutade bestämmelserna i LAS innebär följande.

Arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist har företrädesrätt till ny anställning inom den verksamhet där han tidigare var sysselsatt. Sådan företrädesrätt tillkommer även arbetstagare som har anställts för viss tid, viss säsong eller visst arbete och som inte får fortsatt arbete på grund av arbetsbrist. Företrädesrätten gäller under en tid av ett år efter anställningens upphörande (25 § första stycket). En förutsättning är dock att arbetstagaren vid anställningens upphörande har varit anställd hos arbetsgivaren sammanlagt minst tolv eller, vid säsonganställning, minst sex månader under de två senaste åren. Vidare krävs att arbetstagaren har tillräckliga kvalifikationer för den nya anställningen (25 § andra stycket). Arbetstagare som har uppnått den högsta pensionsgräns som gäller för den upphörda anställningen eller, om någon sådan gräns inte finns, folkpensionsåldern, har därefter inte längre företrädesrätt till ny anställning (33 §).

Har arbetsgivaren flera driftsenheter, gäller företrädesrätten endast den driftsenhet där arbetstagaren var sysselsatt när den tidigare anställningen upphörde. Om arbetsgivaren är eller brukar vara bunden av kollektivavtal, gäller företrädesrätten dessutom endast anställning inom det avtalsområde där arbetstagaren var sysselsatt när den tidigare anställningen upphörde. Finns det i sådant fall flera driftsenheter på samma ort, kan dock arbetstagarorganisation begära att företrädesrätten inom organisationens avtalsområde skall gälla för samtliga driftsenheter på orten (25 § tredje stycket).

Har flera arbetstagare företrädesrätt till ny anställning, skall företräde ges åt den av dem som har den längsta anställningstiden hos arbetsgivaren. Vid lika anställningstid ger högre levnadsålder företräde (26 § första stycket). Liksom i fråga om turordning vid uppsägning skall äldre arbetstagare tillgodoses viss extra anställningstid (26 § andra stycket).

För att få rätt till ny anställning måste arbetstagaren anmäla anspråk därom till arbetsgivaren. Om arbetstagaren får erbjudande om ny anställning, har han rätt till skäligt rådrom innan han behöver tillträda anställningen. Avvisar han ett erbjudande som han skäligen bort godtaga, är företrädesrätten förfallen (27 §).

Den som har fått ny anställning med stöd av LAS skall anses ha uppnått den anställningstid som enligt LAS fordras för rätt till längre uppsägningstid än en månad, rätt till underrättelse enligt 15 § och företrädesrätt till ny anställning (28 §).

5 Särskild överläggning i avtalsförbjuden tvistefråga

Enligt 4 kap. 7 § LRA skall arbetsdomstolen i regel inte ta upp talan till prövning förrän förhandling, som kan påkallas enligt lagen (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt eller som anges i kollektivavtal, har ägt rum rörande tvistefrågan.

Kravet att förhandling skall ha skett, innan talan får väckas vid arbetsdomstolen, gäller således inte, när tvisten rör offentligt anställningsförhållande och avser sådan fråga som enligt 3 § andra stycket StjL eller 2 § kommunaltjänstemannalagen är avtalsförbjuden (prop. 1974: 77 s. 174). Beträffande överläggning i sådan fråga saknas motsvarighet till den anförda bestämmelsen i LRA. Det innebär att arbetsdomstolen f. n. kan komma att behandla ett mål därom i sak, trots att inför rättegången någon särskild överläggning mellan arbetsgivaren och arbetstagarförening inte har förekommit.

6 Prövning av tidsbegränsat förordnande på statlig tjänst

Enligt 5 § LAS gäller anställning tills vidare, om inte annat har avtalats. Avtal om att anställning skall avse viss tid, viss säsong eller visst arbete får träffas endast om det föranleds av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet. Gäller avtal om anställning praktikarbete eller vikariat, får dock avtal om anställning för viss tid träffas. Föredragande departementschefen uttalar i prop. 1973: 129 (s. 147) att avtal om anställning för viss tid etc. som har träffats i strid mot 5 § LAS får den verkan att avtalet i stället skall anses som ett avtal om tillsvidareanställning.

Eftersom frågan om tidsbegränsning av statsanställning är avtalsförbjuden enligt 3 § StjL och 2 § kommunaltjänstemannalagen, har 5 § LAS inte kunnat göras direkt tillämplig på det statligt löner reglerade området. I huvudsak motsvarande bestämmelser gäller dock enligt bl. a. 7 § tredje stycket StjL. Om inte annat följer av bestämmelser som Kungl. Maj:t meddelar, får nämligen enligt denna lagbestämmelse förordnande för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt meddelas bara om det föranleds av arbetsuppgifternas särskilda beskaffen-

het eller om anställningen gäller provtjänstgöring, praktikarbete eller vikariat. Ytterligare bestämmelser i ämnet har därefter meddelats i kungörelsen (1974: 609) om tidsbegränsning av statligt lönereglerad anställning, m. m. Denna kungörelse gäller till utgången av år 1974.

I prop. 1974: 88 (s. 231) framhåller föredragande statsrådet med anledning av ett remisspåpekande från regeringsrättens sida att departementschefens nyss återgivna uttalande om verkan av anställningsavtal inte äger giltighet på ett av myndighet meddelat förordnande enligt 7 § StjL. Om en sådan förvaltningsakt inte överklagas, tar den åt sig rättskraft, även om beslutet är materiellt oriktigt.

När regeringsrätten gjorde sitt uttalande, gällde fortfarande besvärsmätt i avtalsförbudna frågor. Men genom LRA och ändringen (1974: 385) i lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut har fr. o. m. den 1 juli 1974 möjligheten att anföra besvär bl. a. över statsmyndighets beslut begränsats. Som huvudregel gäller visserligen att besvär får anföras endast i avtalsförbudna frågor samt att LRA skall tillämpas på det avtalstillåtna området. Från denna huvudregel har emellertid gjorts vissa undantag.

LRA skall sålunda inte tillämpas på sådan avtalsbar fråga som är reglerad i annan författning än lag (1 kap. 2 § andra stycket). Som exempel härpå nämns i förarbetena frågor om pensionsförmåner och förmåner i samband med tjänsteresa och förrättning (prop. 1974: 77 s. 131).

Vidare gäller att LRA genom särskild föreskrift kan bli tillämplig på det avtalsförbudna området. Sådana särskilda föreskrifter återfinns bl. a. i 39 a § StjL. Där föreskrivs att mål om tillämpning av 7 § tredje stycket, 30 eller 35 § StjL eller av föreskrift som meddelats med stöd av 7 § tredje stycket eller 30 § andra stycket StjL skall handläggas enligt LRA. Denna regel, sammanställd med lagen 1965: 276, innebär att besvär inte längre får anföras i fråga om beslut om tidsbegränsat förordnande. I stället kan arbetstagaren väcka talan i saken vid arbetsdomstolen eller vid tingsrätt.

Mot bakgrunden av den nya lagstiftningen uppkommer nu frågan om vilken verkan ett tidsbegränsat förordnande på statlig tjänst skall ha, om förordnandet strider mot 7 § tredje stycket StjL eller mot bestämmelse som avses där.

7 Utlännings tillträde till offentlig tjänst

7.1 Gällande ordning

Enligt 1809 års RF (28 § första stycket) kan konungen i statsrådet utnämna och befordra svenska medborgare till alla de ämbeten och tjänster på vilka konungen utfärdar fullmakt. Huvudprincipen är således att svenskt medborgarskap utgör villkor för erhållande av sådana tjänster.

Undantag från kravet på svenskt medborgarskap görs endast för vissa lärarbefattningar, för befattningar av vilkas innehavare krävs naturvetenskaplig, medicinsk eller teknisk utbildning samt för befattningar som olönad konsul.

Formellt avser bestämmelsen i 28 § första stycket i 1809 års RF bara de statliga tjänster som tillsätts av Kungl. Maj:t genom fullmakt. I praxis anses den emellertid omfatta samtliga av Kungl. Maj:t tillsatta ordinarie tjänster, oavsett "anställningsformen". Även sådana extra ordinarie tjänster som tillsätts av Kungl. Maj:t anses i princip vara förbehållna svenska medborgare. I de fall då det ankommer på underordnad myndighet att tillsätta tjänsten har den praxis utvecklat sig att tjänster som inte är ordinarie, i vart fall efter tillstånd av Kungl. Maj:t anses kunna besättas med utlänningar.

Såvitt gäller kommunala tjänster får man skilja mellan sådana tjänster som tillsätts av Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet, å den ena, och tjänster som tillsätts av kommunen, å den andra sidan. I den mån kommunala tjänster skall tillsättas av Kungl. Maj:t har man ansett att 28 § i 1809 års RF skall tillämpas i full utsträckning. Underordnad statlig myndighet, som har att tillsätta kommunal tjänst, har ansetts inte kunna anställa en utlänning utan tillstånd av Kungl. Maj:t. I fråga om kommunala tjänster som tillsätts av kommunen själv har i princip rått frihet att anställa utlänningar. Denna princip har gällt utan inskränkning såvitt avser den oreglerade kommunala förvaltningen. I fråga om lärartjänster har skolstyrelserna däremot varit bundna av de regler som tillämpas inom statsförvaltningen.

7.2 1974 års regeringsform

Bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket i 1974 års RF ger uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. I grundlagstexten anges emellertid ett antal undantag från huvudregeln. Enligt dessa får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst såsom svenskt sändebud. Även i annat fall får endast den som är svensk medborgare inneha tjänst eller uppdrag, om tjänsten eller uppdraget tillsätts genom val av riksdagen. Av 3 kap. 10 § jämförd med 3 kap. 2 § RF framgår att endast den som är svensk medborgare kan vara ledamot av riksdagen. I 5 kap. 2 § RF föreskrivs att endast den som är svensk medborgare får tjänstgöra som statschef och i 6 kap. 9 § första stycket RF föreskrivs att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år.

Den nya RF utgår från att även andra tjänster och uppdrag hos staten eller kommun än de nu angivna kan behöva förbehållas svenska medborgare. Krav på svenskt medborgarskap får emellertid uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. En sådan lagbestämmelse finns i 9 kap. 2 § i 1974 års riksdagsordning, där det föreskrivs att huvudsekreterare hos utskott skall vara svensk medborgare.

7.3 Grundlagberedningen

Grundlagberedningen har i sitt betänkande (SOU 1972: 16) med förslag till följdförfattningar till författningsreformen föreslagit nya regler i stats- och kommunaltjänstemannalagarna såvitt avser utlännings tillträde till statliga och kommunala tjänster.

Enligt GLB bör den lagreglering som gäller frågan om inskränkningar i möjligheterna för utlännings att vinna tillträde till statlig eller kommunal tjänst i största möjliga utsträckning samlas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna.

GLB föreslår först och främst att det i StjL uppställs krav på svenskt medborgarskap för tillträde till militära och civilmilitära tjänster. Det är emellertid enligt beredningen endast i begränsad utsträckning lämpligt att på detta sätt direkt i lag ange vilka tjänster som bör vara förbehållna svenska medborgare. En uttömmande uppräkningsprodukt som bleve synnerligen svåröverskådlig och i behov av ständiga ändringar. Å andra sidan kunde en mera allmänt utformad lagreglering förväntas dels ge upphov till tolkningssvårigheter, dels komma att innehålla bestämmelser som på grund av sin generella avfattning förbehölle svenska medborgare även vissa tjänster som man skulle vilja hålla öppna för utlännings.

Man uppnår enligt beredningens uppfattning de bästa möjligheterna till en lämplig avvägning mellan, å den ena sidan, önskemålet att effektivt kunna använda utlännings i svensk offentlig tjänst och, å den andra, behovet av att reservera vissa uppgifter för svenska medborgare, om regeringen i lag bemyndigas att uppställa krav på svenskt medborgarskap för tillträde till offentlig tjänst. En sådan lösning gör det enligt beredningen vidare möjligt att på ett smidigt sätt anpassa regelsystemet efter ändrade förhållanden. Ett bemyndigande av nu angivet slag bör, sägs det, utformas så att det ger regeringen möjlighet dels att utfärda generella föreskrifter om begränsningar i rätten för utlännings att inneha eller utöva offentlig tjänst, dels att avgöra frågor om anställande av utlännings från fall till fall. GLB föreslår emellertid att bemyndigandet för regeringen begränsas på så sätt att det endast avser de fall där behovet av att utestänga utlännings är särskilt uttalat. Enligt beredningens uppfattning är detta fallet i fråga om tjänster med vilka är förenad myn-

dighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet.

Från dessa utgångspunkter föreslår GLB i fråga om StjL att det i ett andra stycke i 4 § föreskrivs dels att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst, dels att regeringen för andra fall än som anges i RF eller annan lag kan bestämma att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. GLB föreslår vidare att det i kommunaltjänstemannalagen förs in en ny 2 a § enligt vilken regeringen kan föreskriva att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet.

Beträffande den närmare innebörden av de bestämmelser som förekommer i de föreslagna bemyndigandena hänvisar GLB, vad gäller begreppet myndighetsutövning, till ämbetsansvarskommitténs betänkande (SOU 1972: 1) Ämbetsansvaret II s. 129 f och i övrigt till framställningen i betänkandet (SOU 1963: 7) Utlännings tillträde till offentlig tjänst s. 29.

8 Prövning av frågor om entledigande, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare

Som har nämnts förut ställs i den nya RF, som börjar tillämpas den 1 januari 1975, ett krav på att ordinarie domare skall kunna få frågor om skiljande från tjänsten, om avstängning från tjänsten och om läkarundersökning prövade av domstol. För justitierådens och regeringsrådets del skall enligt RF denna prövning äga rum i högsta domstolen på talan av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. Det har också nämnts att gällande lagstiftning f. n. delvis inte uppfyller den nya grundlagens krav.

8.1 Gällande rätt vid sidan om grundlagen

8.1.1 Ordinarie domare

Enligt 7 § StjL skall ordinarie domartjänst tillsättas med fullmakt. Lagens bestämmelser (29 ff §§) innebär att fullmaktshavare kan skiljas från sin tjänst endast efter åtal och genom beslut i samband med ålders- eller förtidspensionering samt, när fråga är om tjänsteman vid utrikesförvaltningen, försvarsmakten eller polisväsendet, genom försättande i disponibilitet. Enligt gällande föreskrifter finns f. n. ordinarie domare vid följande domstolar: högsta domstolen (justitieråd, revisionssekreterare på övergångsstat), regeringsrätten (regeringsråd), hovrätterna (hovrättspresidenter, hovrättslagmän, hovrättsråd, vattenrättsråd), tingsrätterna (lagmän, chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd), kammarrätterna (kammar-

rättspresidenter, kammarrättslagmän, kammarrättsråd), länsrätterna, länsskatterätterna och fastighetstaxeringsrätterna (ordförande med tjänster vid länsstyrelse), försäkringsdomstolen (president, försäkringsdomare) och försäkringsrådet (ordförande, försäkringsråd).

8.1.2 Frågor om entledigande

Ordinarie domare kan f. n. skiljas från sin tjänst genom avsättning på grund av brott, varmed kan jämföras det i 20 kap. 10 § brottsbalken angivna fallet, avseende längre utevaro från tjänsten utan skäl, samt genom beslut i samband med pensionering. Härtill kommer en möjlighet att förflytta honom till annan tjänst.

Den straffrättsliga påföljden *avsättning* kan självfallet beslutas endast av domstol. Avsättning som disciplinär bestraffning ifrågakommer inte för ordinarie domare (18 och 19 §§ StjL).

Efter en lagändring (1974: 573), som träder i kraft den 1 januari 1975, föreskrivs numera i 3 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken att högsta domstolen som första domstol tar upp mål om bl. a. ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten har begåtts av justitieråd eller regeringsråd. Fråga om avsättning med anledning av sådant brott kommer redan som följd härav att prövas av högsta domstolen som första instans. Avsättning kan emellertid komma i fråga också med anledning av brott som justitieråd eller regeringsråd har begått vid sidan av tjänsteutövningen. Åtal för sådant brott skall väckas vid tingsrätt. Reglerna i 20 kap. brottsbalken bygger på att tingsrätten därvid också skall pröva frågan om avsättning. Efter nyssnämnda ändring i rättegångsbalken gäller emellertid fr. o. m. den 1 januari 1975 enligt 3 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken att högsta domstolen som första domstol skall pröva bl. a. fråga huruvida justitieråd eller regeringsråd skall skiljas från sin tjänst.

Bestämmelser om bl. a. ordinarie domares skyldighet att *avgå i samband med pensionering* finns i 31 § resp. 32 § StjL (jfr statens allmänna tjänstepensionsreglemente). I 31 § föreskrivs skyldighet att avgå vid uppnådd pensionsålder. 32 § reglerar frågor om skyldighet att avgå vid sjukdom m. m. Jag har tidigare (2.1) redogjort för innehållet i dessa bestämmelser.

Frågor om avgångsskyldighet enligt 32 § första stycket c och andra stycket prövas enligt 37 § StjL alltid av regeringen. Beslutanderätten enligt 31 § om avgångsskyldighet på grund av uppnådd ålder och enligt 32 § första stycket a eller b om skyldighet att avgå vid sjukdom regleras av 37 § StjL, 32 § statstjänstemannastadgan och vissa instruktioner (se 49 § hovrättsinstruktionen 1974: 692, 40 § kammarrättsinstruktionen 1971: 1074 och 29 § tingsrättsinstruktionen 1970: 108). Regleringen innebär bl. a. följande. Regeringen fattar beslut om entledigande i fråga om justitieråd och regeringsråd samt hovrätts- och kammarrätts-

presidenter. Hovrätterna beslutar i fråga om andra hovrättsdomare och angående tingsrättsdomare. Kammarrätterna beslutar beträffande annan kammarrättsdomare än president. Ordförande i länsrätt, länsskatterätt eller fastighetstaxeringsrätt entledigas av länsstyrelsen.

Över beslut om entledigande som har fattats av hovrätt eller länsstyrelse kan besvär anföras hos kammarrätt (1 § hovrättsinstruktionen, 2 § länsstyrelseinstruktionen 1971: 460 och 18 § verksstadgan 1965: 600). Talan mot kammarrätts beslut om entledigande av kammarrättsdomare förs hos regeringsrätten (30 § kammarrättsinstruktionen); prövningstillstånd i regeringsrätten behövs inte (se 35 § förvaltningsprocesslagen 1971: 291).

I de fall då regeringen beslutar om entledigande av domare i samband med pensionering saknas möjlighet att få beslutet överprövat av domstol. Regeringens avgörande kan visserligen indirekt komma under domstols prövning i civil rättegång mellan den pensionerade domaren och staten, men domstolen torde inte vara behörig att ogiltigförklara själva entledigandebeslutet med verkan att domarens tjänsteinnehav alltjämt består.

8.1.3 Frågor om avstängning och läkarundersökning

Domare kan *avstängas* från utövningen av sin tjänst genom suspension, vid misstanke om brott samt vid sjukdom och jämförliga förhållanden.

Vad som har sagts under 8.1.2 om avsättning har också tillämpning på *suspension*. Ordinarie domare kan alltså suspenderas endast genom beslut av domstol. För justitierådens och regeringsrådets del gäller att reglerna i 20 kap. brottsbalken om suspension står i viss motsättning till den nya föreskriften i 3 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken som anger att också fråga huruvida justitieråd eller regeringsråd skall avstängas från sin tjänst prövas av högsta domstolen som första instans.

Från suspension är att skilja *avstängning vid misstanke om brott*. Enligt lagen (1955: 261, ändrad senast 1974: 354) om avstängning av domare kan domare, som på sannolika skäl är misstänkt för brott som kan antas medföra avsättning, avstängas från utövning av tjänsten. Beslut om avstängning meddelas av brottmålsdomstolen. Med domare förstås enligt 1 § i lagen bl. a. ledamot samt lagfaren befattningshavare, som inte är ledamot, vid allmän underrätt, hovrätt eller högsta domstolen eller vid regeringsrätten, försäkringsrådet, kammarrätt, skatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt. Domare i försäkringsdomstolen har inte tagits med i uppräknningen.

I 27 § StJL finns regler om *avstängning vid sjukdom m. m.* och om *läkarundersökning*. Tjänsteman som inte fullgör sin tjänst tillfredsställande får avstängas från utövningen av tjänsten med omedelbar verkan, om den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom, van-

förhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande eller om den sannolikt har sådan orsak och tjänstemannen vägrar att låta sig undersökas av läkare som anvisas honom. Bestämmelserna gäller även ordinarie domare, inbegripet justitieråd och regeringsråd. Beslut om avstängning och om läkarundersökning fattas, såvitt gäller tjänsteman som inte kan dömas till disciplinstraff, däribland ordinarie domare, av regeringen. Är fråga om justitieråd eller regeringsråd, skall enligt motivuttalande samråd med respektive domstol föregå beslutet (prop. 1970: 72 s. 50). Regeringens beslut kan inte omprövas av domstol. Det kan dock erinras om att den förut omnämnda, nya bestämmelsen i 3 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken allmänt anger att det tillkommer högsta domstolen att som första domstol pröva huruvida justitieråd eller regeringsråd skall avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning.

8.2 1974 års regeringsform

De ifrågavarande bestämmelserna i den nya RF om ordinarie domares ställning återfinns i 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 §.

I 11 kap. 5 § första stycket anges att den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från tjänsten endast om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller också om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. I paragrafens andra stycke föreskrivs att, om ordinarie domare har skilts från tjänsten genom beslut av annan myndighet än domstol, han skall kunna påkalla domstols prövning av beslutet. Detsamma skall gälla beslut varigenom ordinarie domare har avstängts från utövning av sin tjänst eller ålagts att undergå läkarundersökning. I tredje stycket har tagits in en bestämmelse om att den som har utnämnts till ordinarie domare får förflyttas till annan jämställd domartjänst om det påkallas av organisatoriska skäl.

Enligt 12 kap. 8 § första stycket väcks åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. I andra stycket föreskrivs att högsta domstolen också prövar om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Enligt uttalande i propositionen (1973: 90) med förslag till ny RF och ny riksdagsordning (s. 391) räknas som ordinarie domare i RF:s bemärkelse bara den som är anställd under sådana former att han har det anställningsskydd som anges i 11 kap. 5 § första stycket RF. Domare som har förordnats för viss tid eller tills vidare är alltså inte ordinarie domare enligt den nya RF.

I nämnda proposition redogjorde (s. 389) chefen för justitiedepartementet för det förslag från ämbetsansvarskommittén till nytt sanktions-system för offentliga funktionärer som kommittén hade lagt fram i betänkandena (SOU 1969: 20 och 1972: 1) Ämbetsansvaret I och II. Han uttalade vidare (s. 391, jfr s. 441) att han vid utformningen av bestämmelserna i RF om ordinarie domares ställning ansåg sig kunna förutsätta att den av kommittén föreslagna reformen skulle komma till stånd. I avsnitt 8.4 lämnas en kort redogörelse för innebörden i ämbetsansvarskommitténs förslag. Här skall endast erinras om vad som tidigare har nämnts, nämligen att ny lagstiftning, grundad på kommitténs förslag, kan väntas träda i kraft tidigast den 1 januari 1976, dvs. ett år efter det att den nya RF börjar tillämpas.

8.3 Gällande rätts överensstämmelse med 1974 års regeringsform

En sammanställning av redogörelsen under 8.1 för gällande föreskrifter vid sidan om grundlagen med de krav på domstolsprövning som uppställs i 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 § RF ger anledning till följande slutsatser.

Till en början kan konstateras att det i StjL använda begreppet innehavare av ordinarie domartjänst får anses ha samma innebörd som det i RF brukade uttrycket ordinarie domare.

Kravet i 11 kap. 5 § RF på domstolsprövning av frågor om skiljande eller avstängning av ordinarie domare från tjänsten är uppfyllt såvitt gäller *avsättning* och *suspension*. Gällande lagstiftning om avsättning och suspension är däremot inte anpassad till föreskriften i 12 kap. 8 § RF om prövning direkt i högsta domstolen när saken rör justitieråd eller regeringsråd.

RF:s krav på domstolsprövning av beslut om *skyldighet att avgå med pension* är inte i något fall uppfyllt i fråga om justitieråd, regeringsråd eller presidenter. Beträffande annan ordinarie domare kan prövning av förvaltningsdomstol påkallas av beslut om avgångsskyldighet på grund av uppnådd ålder och, för två fall (32 § första stycket a och b StjL), av beslut om avgångsskyldighet på grund av sjukdom. Kravet på möjlighet till domstolsprövning är däremot i fråga om sådan domare inte uppfyllt beträffande de två övriga fallen av skyldighet att avgå på grund av sjukdom m. m. (32 § första stycket c och andra stycket StjL).

Parentetiskt bör inskjutas att *förflyttning* av domare till annan domartjänst i enlighet med föreskriften härom i 11 kap. 5 § tredje stycket RF visserligen kan sägas innebära ett skiljande från tjänsten men att det av föreskriftens placering och omständigheterna i övrigt torde följa att det i föregående stycke av paragrafen uppställda kravet på domstolsprövning inte avser beslut om förflyttning.

Domstol prövar enligt föreskrift i 1955 års avstängningslag fråga om *avstängning från tjänsteutövningen vid misstanke om brott* beträffande

alla ordinarie domare utom domare i försäkringsdomstolen. Grundlagsföreskriften om att prövningen beträffande justitieråd och regeringsråd alltid skall ankomma på högsta domstolen har emellertid inte täckning i avstängningslagen.

Kravet i RF på rätt till domstolsprövning av beslut som gäller *avstängning vid sjukdom m. m.* eller *läkarundersökning* av ordinarie domare med stöd av StjL är inte tillgodosett.

8.4 Ämbetsansvarskommittén m. m.

Ämbetsansvarskommittén föreslår i de tidigare nämnda betänkandena att avsättning skall avskaffas som brottspåföljd, likaså suspension. Tjänsteman skall emellertid kunna skiljas från sin tjänst i huvudsak i de fall där avsättning nu kan komma i fråga som brottspåföljd. Avsked kan sålunda enligt vad kommittén föreslår följa dels med anledning av brott, dels till följd av sådan tjänsteförseelse som enligt kommitténs förslag inte längre skall vara kriminaliserad.

Förslaget innebär ett avsevärt närmande till ett privaträttsligt synsätt på det offentliga anställningsförhållandet. Frågor om skiljande från tjänsten, vare sig det gäller avsked, skyldighet att avgå i samband med pensionering eller annat, samt frågor om bl. a. avstängning och läkarundersökning skall kunna prövas i civilrättslig tvist mellan den statlige arbetsgivaren och tjänstemannen. Mål om sådana frågor prövas av arbetsdomstolen då fråga är om arbetstagare vars anställningsavtal regleras av kollektivavtal, och i annat fall av allmän domstol. Administrativ myndighet skall emellertid på den statlige arbetsgivarens vägnar fatta beslut om skiljande från tjänsten, om avstängning och om läkarundersökning. Bl. a. beslut om skiljande från tjänsten kan inte överklagas besvärsvägen. Tjänsteman som är missnöjd med sådant beslut har att inom fyra veckor väcka civil talan mot staten. Gäller avskedsbeslut tjänsteman med fullmakt på tjänsten räcker det dock att denne gör anmälan om missnöje hos arbetsgivaren, vilken det då åligger att väcka talan för prövning av beslutets giltighet. Så länge rätten till talan inte har gått förlorad eller, om talan väcks, så länge målet inte har slutligt prövats, får beslut om att skilja tjänsteman från tjänsten inte verkställas.

Förslaget innebär i princip ingen ändring av nuvarande regler om vilken myndighet som beslutar om avgång i samband med pensionering. Som beslutsorgan i fråga om avstängning vid sjukdom m. m. och om läkarundersökning föreslås den myndighet som har att pröva fråga om avskedande, dvs. för ordinarie domares del en särskild disciplinnämnd.

Kommittén har föreslagit särskilda regler för justitieråd och regeringsråd. Dessa regler överensstämmer nära med de bestämmelser som återfinns i 12 kap. 8 § RF.

Ämbetsansvarskommitténs förslag har remissbehandlats och övervägs f. n. inom justitiedepartementet. Proposition i ämnet beräknas kunna av-

lämnas till 1975 års riksmöte. Ny lagstiftning på grundval av propositionsförslaget kan, som redan har nämnts, träda i kraft tidigast den 1 januari 1976.

8.5 Centralmyndighet för domstolsväsendet

Enligt riksdagsbeslut skall en central förvaltningsmyndighet för domstolsväsendet inrättas den 1 juli 1975. I en nyligen beslutad proposition (1974: 149) föreslås riktlinjer för den nya myndighetens ställning, arbetsuppgifter och organisation m. m. Bl. a. föreslås att myndigheten skall tilldelas vissa personaladministrativa uppgifter.

Propositionsförslaget bygger på domstolsstyrelseutredningens betänkande (Ds Ju 1974: 5) Central, regional och lokal domstolsförvaltning. Utredningen föreslår där att entledigande med ålderspension från samtliga av förslaget berörda ordinarie domartjänster skall kunna beviljas av centralmyndigheten, medan entledigande av ordinarie domare i andra fall skall beslutas av regeringen. En ledamot anser dock att vissa högre domare alltid bör entledigas av regeringen.

I nyssnämnda proposition berörs inte frågan om vilken myndighet som skall besluta om pensionsentledigande av domare. Frågan kommer att övervägas under det fortsatta förberedelsearbetet inom justitiedepartementet inför centralmyndighetens inrättande.

9 Föredraganden

9.1 Den offentliga sektorn och anställningsskyddet, m. m.

Enligt huvudregeln i 1 § äger lagen (1974: 12) om anställningsskydd (LAS) tillämpning på arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. LAS gäller sålunda i princip även för offentliganställda, dvs. arbetstagare hos staten och hos kommuner m. fl. (jfr 1 § andra stycket kommunaltjänstemannalagen 1965: 275).

I fråga om sådana offentliganställda som hör till det s. k. statligt löner reglerade området har emellertid i 2 § LAS getts möjlighet att genom särskild bestämmelse i lag eller annan författning göra undantag från LAS. Av 2 § framgår nämligen dels att bestämmelse som avviker från LAS gäller, om den har meddelats i lag, dels att även avvikande bestämmelse i annan författning än lag gäller, om den rör arbetstagare, vars avlöningsförmåner fastställs under medverkan av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer, eller arbetstagare hos riksdagen eller dess verk. Det kan anmärkas att så gott som samtliga arbetstagargrupper inom det åsyftade statligt löner reglerade området är tjänstemän. För dem gäller statstjänstemannalagen (1965: 274, StjL) eller — i fråga om tjänstemän inom den icke statliga delen av det statligt reglerade området — däremot svarande författningar. Vidare kan påpekas att möjligheten att genom annan författning än lag göra undan-

tag från LAS således till ingen del avser arbetstagare inom det rent kommunala området.

I förarbetena till LAS framhålls till stöd för 2 § att det på grund av den offentliga verksamhetens särskilda natur kan föreligga behov av andra lösningar av anställningsskyddet än dem som valts i LAS (prop. 1973: 129 s. 201). Av den offentliga verksamhetens funktion att ta till vara medborgarnas intressen, sedda i stort, följer bl. a. att det är ett medborgerligt intresse att all utövning av offentlig verksamhet sker utan ovidkommande hänsyn. Tilläggas kan att den offentliga verksamheten ju också regleras och bedrivs i former som skiljer den från den enskilda verksamheten. Av förarbetena framgår också att LAS naturligtvis inte skall få medföra någon försämring av den anställningstrygghet som redan gäller på det offentliga tjänstemannaområdet.

På grund av det anförda har det således ansetts motiverat att kunna ha en viss särreglering på nämnda område. Därtill kommer att avvikelser från LAS kan behövas för vissa arbetstagargrupper eller verksamhetsområden. När det gäller privat verksamhet, kan önskemål därom i viss utsträckning tillgodoses genom reglering i kollektivavtal. Enligt 3 § andra stycket LAS är nämligen vissa bestämmelser i LAS dispositiva i den meningen att avvikelse därifrån får göras med stöd av kollektivavtal, som har träffats på förbunds nivå. Redan på grund av avtalsförbudet i 3 § StjL och 2 § kommunaltjänstemannalagen kan den vägen emellertid inte utnyttjas fullt ut för de statligt reglerade tjänsternas del. Avvikelser från de dispositiva stadgandena i LAS måste därför huvudsakligen göras i författning, när det gäller statligt reglerad tjänst (prop. 1973: 129 s. 202). Jag vill dock erinra om mitt av riksdagen godtagna uttalande i prop. 1973: 177 (s. 37) att frågor om överläggningsförfarande eller remiss till partssammansatt arbetsgrupp i vissa frågor kan bli föremål för avtal. Jag vill vidare erinra om att arbetsrättskommittén (In 1971: 03) arbetar bl. a. med frågan om en utvidgning av det enligt tjänstemannalagarna avtalsbara området. Även i de hänseenden som regleras av de tvingande bestämmelserna i LAS kan det vara motiverat med en viss särreglering på det statligt löncreglerade området.

I detta sammanhang vill jag också erinra om att "grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning" enligt den nya regeringsformen (RF), som börjar tillämpas den 1 januari 1975, skall ges i lag, dvs. beslutas av riksdagen ensam (11 kap. 10 § RF).

I anslutning till de anförda föreskrifterna i 1 och 2 §§ LAS — framför allt huvudregeln om lagens tillämplighet även på anställda i offentlig tjänst — framhålls i prop. 1974: 88 (s. 171) att det inte längre finns anledning att på det offentliga området behålla avvikande regler som inte betingas av den offentliga tjänstens särart. Det är inte heller lämpligt att tjänstemannalagstiftningen tillförs eller får behålla regler som redan följer av LAS. En del regler i LAS har i enlighet därmed gjorts tillämpliga

även på det statligt lönereglerade området redan fr. o. m. den 1 juli 1974. Motsvarande regler i tjänstemannalagstiftningen har mönstrats ut eller arbetats om så att de stämmer bättre med de allmänna reglerna.

Med hänsyn till regeln i 28 § i 1809 års RF om förtjänst och skicklighet som grund för tjänstetillsättning kunde emellertid reglerna i LAS om företrädesrätt till ny anställning på statens område sättas i kraft tidigast i och med att den nya RF skall börja tillämpas (jfr 11 kap. 9 § andra stycket). Vidare hänger reglerna i LAS om turordning vid uppsägning så nära samman med nyssnämnda regler om företrädesrätt att de båda regelkomplexen även för den offentliga sektorns del ansågs böra övervägas i ett sammanhang och sättas i kraft samtidigt. Därtill kom att det — vid de överläggningar med bl. a. personalorganisationerna på den statliga sektorn som förekom i samband med beredningen av lagstiftningsärendet (jfr prop. 1974: 88 s. 172) — visade sig att bl. a. frågorna om turordning vid uppsägning och om företrädesrätt till ny anställning inrymmer en rad problem som kan vara särskilt markerade inom vissa områden. Bland de frågor som sålunda kräver särskilt övervägande nämns i prop. 1974: 88 särskilt det förhållandet att brott mot reglerna om turordning vid uppsägning eller företrädesrätt till ny anställning enligt LAS bara kan föranleda skadeståndspåföljd, medan motsvarande grundsatser för statstjänstemännens del innebär att arbetstagaren kan få arbetsgivarens beslut ogiltigförklarat. Personalorganisationerna har förklarat att de inte kan godtaga den försämring av gällande skydd som ett införande av bestämmelserna i LAS skulle innebära.

I prop. 1974: 88 förutsätts vidare att den behövliga anpassningen av tjänstemannalagstiftningen till reglerna om avskedande i LAS skall ske i anslutning till det arbete som pågår med att se över brottsbalkens regler om ämbetsansvaret.

I övergångsbestämmelserna till lagen (1974: 359) om ändring i StjL infördes därför en föreskrift av innebörd att reglerna om avskedande, turordning och företrädesrätt till ny anställning i LAS tills vidare inte skall gälla inom StjL:s område. Motsvarande föreskrift infördes i kungörelsen (1974: 369) om ändring i stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl.

Frågan i vad mån nämnda provisoriska föreskrift skall behållas har efter riksdagens senaste beslut i ämnet ytterligare beretts inom Kungl. Maj:ts kansli. De fortsatta övervägandena har ägt rum i samverkan med de anställdas organisationer (jfr uttalandet i prop. 1974: 88 s. 183). Denna samverkan har haft formen av sedvanlig överläggning mellan företrädare bl. a. för finansdepartementets löne- och personalenheter samt de anställdas organisationer. Vidare har samråd med myndigheter m. fl. skett.

På grundval av nämnda beredning föreslår jag i det följande generella bestämmelser om turordning vid uppsägning och om företrädesrätt till

ny anställning på statens område, m. m. Sådana turordnings- och företrädesrättsregler torde i huvudsak vara att anse som grundläggande, dvs. reglerna därom skall enligt 11 kap. 10 § nya RF meddelas i lag. Detta sker lämpligen genom att de — i den mån de inte återfinns i LAS — tas in i StjL.

Turordnings- och företrädesrättsfrågor för skollärare och lärare inom skolväsendet är emellertid alltjämt föremål för beredning inom Kungl. Maj:ts kansli. Även denna beredning — vilken avser såväl statliga som kommunala skolor — sker givetvis i nära kontakt med berörda personalorganisationer. Överläggning av motsvarande slag kan komma att äga rum också i fråga om andra särskilda tjänstemannagrupper inom det statliga och i övrigt statligt lönereglerade området. Det kan bl. a. vid denna beredning visa sig att det kan komma att behövas speciella undantagsföreskrifter i något hänseende, t. ex. för någon eller några grupper av anställda. Sådant särreglering bör bara komma i fråga, när det är nödvändigt på grund av vissa tjänsters speciella karaktär e. d. (jfr prop. 1974: 88 s. 175). Den kan också avse att några turordnings- och företrädesregler tills vidare inte skall införas, t. ex. under pågående beredningsarbete.

Avser behovet av undantagsföreskrifter statliga tjänstemän, uppkommer frågan huruvida de måste meddelas i lag. Enligt min uppfattning kan det inte anses vara fallet. I StjL bör således tas in en erinran att regeringen får meddela föreskrifter som avviker från vad som följer av de generella turordnings- och företrädesrättsreglerna i StjL (lagförslaget 39 och 44 §§). Regeringens rätt att meddela avvikande föreskrifter får dock självfallet inte utnyttjas på ett sådant sätt att huvudreglerna i StjL mer allmänt sätts ur spel. Jag vill påpeka att den befogenhet som sålunda enligt förslaget tillkommer regeringen kommer att utövas av riksdagen i fråga om tjänsteman hos riksdagen eller dess myndigheter (jfr 2 § StjL; avsnitt 9.8). Av 2 § LAS följer att föreskrift som avviker från LAS gäller.

Beträffande turordnings- och företrädesrättsfrågor för tjänstemännen inom den icke statliga delen av det statligt lönereglerade området torde både generella och speciella bestämmelser kunna meddelas i författning som beslutas utan riksdagens medverkan (jfr stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl., även t. ex. reglementet 1960: 322 för skogs- vårdsstyrelserna, ändrat senast 1971: 386, kungörelsen 1967: 87 med vissa bestämmelser om tjänstemän hos allmän försäkringskassa, ändrad senast 1973: 463, skolstadgan 1971: 235, ändrad senast 1974: 481, etc.).

När det gäller frågan om avskedande, begränsar jag mig till att anmäla att arbetet med den därmed sammanhängande frågan om ämbetsansvaret alltjämt pågår. Proposition om en reform på grundval av ämbetsansvarskommitténs förslag (SOU 1972: 1) torde komma att föreläggas 1975 års riksmöte.

Jag tar nu upp dels frågan om vilka lagändringar som med hänsyn till den nya lagstiftningen om anställningsskydd m. m. behövs när det gäller turordning vid uppsägning m. m. från statlig tjänst och företrädesrätt till ny anställning på sådan tjänst, dels vissa processuella och formella frågor. Bland de sistnämnda märks frågan om att införa en särskild överläggningsrätt i ämnen som är avtalsförbjudna enligt StjL eller kommunaltjänstemannalagen.

9.2 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, m. m.

9.2.1 Allmänna synpunkter

Inom det statliga området förekommer flera olika s. k. anställningsformer. En statstjänsteman kan sålunda vara anställd genom fullmakt eller konstitutorial eller genom förordnande för bestämd tid resp. tills vidare (7 § StjL). Flertalet statliga tjänster tillsätts genom förordnande.

Tjänsteman med fullmakt eller konstitutorial kan över huvud taget inte sägas upp från sin anställning, trots att denna inte är tidsbegränsad. Sådan tjänsteman har alltså en anställningstrygghet som går längre än den LAS erbjuder. Inte heller tjänsteman med förordnande för bestämd tid kan sägas upp.

I fråga om statstjänsteman som är förordnad tills vidare gäller att han kan sägas upp i enlighet med reglerna i LAS, vilka bl. a. kräver saklig grund för uppsägningen. Men StjL är i några avseenden strängare gentemot arbetsgivaren än LAS. Sålunda gäller StjL — i motsats till LAS — även tjänsteman i verksledande eller motsvarande ställning. Uppsägning av statlig tjänsteman måste vidare för att vara giltig vara skriftlig. Det bör i sammanhanget också erinras om att staten allmänt sett sedan gammalt tillgriper uppsägning i mindre omfattning än som sker på den privata arbetsmarknaden. Detta gäller också inom exempelvis försvaret och statens järnvägar, trots att där har förekommit bl. a. ingripande strukturförändringar. Man torde kunna utgå från att de statliga myndigheterna också i fortsättningen kommer att vara återhållsamma med uppsägningar på grund av arbetsbrist. På vissa områden kan det dock genom omorganisationer m. m. som har beslutats av statsmakterna uppkomma situationer där uppsägning på grund av arbetsbrist kan bli nödvändig. För sådana fall har staten tagit på sig ett särskilt ansvar, som också går utöver vad som krävs av arbetsgivaren enligt LAS. Jag syftar här främst på den omplaceringsverksamhet som bedrivs bl. a. av statens personalnämnd, delvis med biträde av försvarets personalnämnd. Ansvaret för den statliga omplaceringsverksamheten åvilar i första hand varje statsmyndighet för sig. I andra hand sköter statens personalnämnd denna verksamhet. Det betyder att omplaceringsförsöken kan omfatta hela statsförvaltningen och således inte bara den aktuella myndigheten. Denna anordning innebär f. ö. att de statsanställda m. fl. åtnjuter ett anställningsskydd som i praktiken går längre än det som har tillförsäkrats an-

ställda på den privata och den rent kommunala arbetsmarknaden. Jag vill också peka på de möjligheter att få årlig ersättning eller avgångsbidrag som föreligger enligt särskilda kollektivavtal, vilkas tillämpning handhas av trygghetsnämnden. Motsvarande kollektivavtal har träffats för tjänstemän inom den privata arbetsmarknaden.

Frågan om grund för uppsägning av sådan statstjänsteman som har förordnats tills vidare och om förfarandet vid sådan uppsägning behandlas i 7—10 §§ LAS samt, för de tjänstemannagrupper som inte omfattas av LAS, i 30 § StjL. De regler i LAS som avser turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och vid permittering (22—24 §§) gäller tills vidare inte på det statliga området. Någon motsvarighet till dessa regler finns inte heller i StjL. En fast rättspraxis i besvärssärenden angående uppsägning inom det statligt reglerade tjänstemannaområdet har emellertid utbildats, främst under senare år. Enligt denna praxis tas vid bestämmandet av turordningen för uppsägning på grund av arbetsbrist hänsyn främst till tjänstemännens anställningstid vid myndigheten eller, när det gäller det icke statliga läroområdet, till anställningstiden inom kommunen. Hänsyn torde också tas till andra omständigheter, t. ex. tjänstetypen (dvs. frågan om det gäller extra ordinarie tjänst, extra tjänst, arvodestjänst eller göromålsförordnande) samt tjänstemännens personliga förhållanden, såsom deras familje- och bostadsförhållanden, försörjningsbörda o. d. Myndigheterna torde i sin praxis vid uppsägning i samband med indragning av tjänst dessutom ha brukat fästa avseende vid vikten av att tillgodose allmänhetens intresse av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt.

Enligt min mening kan regleringen i 22 och 23 §§ LAS — om turordning vid uppsägning på grund av brist på arbetsuppgifter — efter vissa justeringar utan olägenhet tillämpas också inom statens område. Jag återkommer i det följande till vilka ändringar som enligt min mening bör göras.

Enligt 8 § andra stycket LAS är arbetsgivaren skyldig att på arbetstagens begäran uppgge de omständigheter som åberopas som grund för en uppsägning. Den statlige arbetsgivarens skyldighet i detta hänseende synes emellertid böra gå längre (jfr även 17 § förvaltningslagen 1971: 290). Det synes lämpligt att i StjL ta in en föreskrift att turordning skall fastställas, när det i ett enskilt fall har blivit aktuellt med uppsägning på grund av arbetsbrist (40 §). Turordningen bör ta upp alla de tjänstemän som enligt turordningsreglerna kan bli berörda av uppsägningen. I en del fall kan det räcka med att beslutet innefattar en förteckning som biläggs akten. I stora verk får en hänvisning till en tillgänglig förteckning över personalen anses tillfyllest. Den tjänsteman som sätts sist på listan kommer att sägas upp, ifall han inte kan placeras om till annan tjänst (jfr angående omplaceringsansvaret avsnitt 9.2.5). Med en sådan utformning av reglerna kommer en statstjänsteman lika litet som en privatan-

ställd att kunna påkalla beslut om fastställande av turordningslista i rent hypotetiska uppsägningsfall. Tilläggas kan att det under handläggningen av ett uppsägningsärende ofta torde vara praktiskt att en preliminär förteckning upprättas som arbetsunderlag för myndighetens slutliga avgörande i fråga om turordning för uppsägningen. När jag i det följande talar om turordningslistan, avser jag inte sådana preliminära förteckningar eller andra arbetspapper.

9.2.2 Bestämning av uppsägningskretsen

Den som i något sammanhang skall fastställa en turordning har naturligtvis först och främst att fråga sig vilka personer turordningen bör avse, dvs. — handläggningstekniskt sett — vilka som över huvud taget skall tas upp på turordningslistan. I ett ärende om personalinskränkning på grund av arbetsbrist gäller frågan alltså hur vidsträckt den krets anställda är som i princip skall anses bli berörd av den bristande tillgången på arbetsuppgifter.

Enligt LAS skall varje driftsinskränkning i princip anses beröra samtliga anställda "hos arbetsgivaren" (22 §). Verkan av en uppkommen arbetsbrist kan alltså sträcka sig förhållandevis långt. I företag som består av en enda driftsenhet fördelar sålunda LAS uppsägningsrisken mellan alla anställda hos företaget. Den arbetstagarkrets som skall tas upp i turordningen inför en förestående uppsägning är i sådant fall den vidast tänkbara. Men denna regel har i LAS begränsats på olika sätt. Enligt 22 § fjärde stycket skall nämligen turordning fastställas för varje driftsenhet, om företaget består av flera sådana enheter. Med driftsenhet avses enligt förarbetena i princip sådan del av ett företag som är belägen inom en och samma byggnad eller inom ett och samma inhägnade område, dvs. fabrik, butik, restaurang osv. (prop. 1973: 129 s. 260). Inom varje sådan driftsenhet skall det i vissa fall göras ytterligare en uppdelning av arbetstagarna. "Särskild turordning" kan nämligen fastställas för varje kollektivavtalsområde. Slutligen kan enligt lagrummet i en del fall fastställas "gemensam turordning" för de enheter som finns på samma ort. En annan föreskrift som kan påverka kretsen av arbetstagare som skall beröras av uppsägningsrisken är kravet att arbetstagaren — för det fall omplacering behöver göras — skall ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet. Olika yrkeskrav kan tydligen leda till ytterligare grupperingar av arbetstagarna.

Enligt 3 § LAS är reglerna om turordning på sätt förut angetts dispositiva i förhållande till kollektivavtal. Avtal om särregler har också träffats i flera branscher inom den privata arbetsmarknaden.

Flera lösningar är i och för sig tänkbara, när det gäller att på statens område närmare bestämma vilka tjänstemän som kan bli berörda av en uppsägning på grund av arbetsbrist. Bestämningen av denna uppsägningskrets skulle exempelvis kunna ske med en första utgångspunkt i att tjäns-

temännen i fråga var anställda hos staten eller inom samma förvaltningsgren, myndighet, förvaltningsenhet, byrå e. d. Bestämningen skulle också kunna ske så, att den fick avse dem som var anställda inom det speciella verksamhetsområde som förordnandet på den aktuella tjänsten avser. Härutöver krävs vissa kompletterande kriterier, till vilka jag strax återkommer.

Enligt min uppfattning bör såsom "arbetsgivare" i den situation som nu är aktuell i första hand anses den statsmyndighet där tjänstemannen är anställd. Det innebär att i en myndighet, som har en enda förvaltningsenhet, bristen på arbetsuppgifter skall kunna sträcka sina verkningar över hela myndigheten. Detta bör framgå av en särskild lagbestämelse (41 § första stycket StjL). Uttrycket myndighet får tolkas på sedvanligt sätt. Vid myndighet som har flera skilda förvaltningsenheter — såsom fallet är med alla större myndigheter — synes det vara ändamålsenligt att kunna låta turordningslistan bara omfatta tjänstemän vid någon eller några av enheterna. I vad mån så skall ske synes lämpligen böra bli föremål för överläggning mellan staten-arbetsgivaren och sådan arbetstagarorganisation som jämte staten är eller brukar vara part i kollektivavtal vilket rör den berörda tjänstemannakategorin. Uppnås enighet vid sådan överläggning, bör sålunda en uppdelning av turordningsförfarandet komma till stånd i enlighet därmed. Jag föreslår en lagregel av detta innehåll (41 § andra stycket StjL). Denna regel skall sålunda på det statliga området träda i stället bl. a. för de allmänna reglerna om driftsenhet och ort (22 § fjärde stycket första och tredje meningarna LAS). Uppnås inte enighet vid överläggningen, skall enligt förslaget 41 § första stycket StjL tillämpas. Jag förutsätter att frågan om turordningskretsen genomgående kommer att tas upp till centrala överläggningar i så god tid att den kan regleras i förväg, dvs. innan någon enskild uppsägningssituation har blivit aktuell. Självklart kan man vid de centrala överläggningarna komma fram till att överläggning skall äga rum på lokal nivå. Vem som skall företräda staten får ytterst bestämmas av regeringen eller, i fråga om arbetstagare vid riksdagen eller dess myndigheter, av organ som riksdagen bestämmer (2 § StjL; jfr avsnitt 9.8). Skall överläggning äga rum med lokal arbetstagarorganisation, bör denna kunna få fullmakt att företräda vederbörande huvudorganisation. Alternativt kan man välja utvägen att låta huvudorganisationen i efterhand bekräfta överläggningsresultatet. Eventuellt behövliga föreskrifter om överläggningsförfarandet torde kunna meddelas i kollektivavtal (jfr prop. 1973: 177 s. 37).

När så behövs, kan resultatet av överläggningarna meddelas genom föreskrifter som utfärdas i administrativ ordning.

Den möjlighet som föreligger enligt LAS (22 § fjärde stycket andra meningen) att använda avtalsområdet vid bestämningen av turordningskretsen kan inte lämpligen användas generellt hos staten (jfr 41 § StjL).

Ofta gäller ju nämligen samma statliga kollektivavtal så gott som alla tjänstemän hos myndigheten, oavsett deras yrkestillhörighet, arbetsuppgifter o. d. I några speciella fall, nämligen om avtalsstrukturen skiljer sig från den som är vanlig på det statliga området, kan det emellertid komma att visa sig lämpligt att — efter samråd med de berörda personalorganisationerna — kunna avgränsa turordningen med hänsyn till avtalsområde e. d. Jag syftar bl. a. på byggnadsfacket. För sådana och andra fall kan regeringen enligt förslaget meddela avvikande föreskrifter (39 § StjL).

Avgränsningen vid bestämmandet av turordningen kan inte ske enbart med myndigheten eller förvaltningsenheten som utgångspunkt. Andra kriterier måste till. En lösning kunde vara att låta turordningen bestämmas efter tjänstetypen, dvs. begränsas till att avse innehavare av tjänst av en och samma typ. Det skulle innebära att e. o. tjänstemän togs upp på en lista, extra tjänstemän på en annan lista osv. Motiveringen härför skulle vara att innehavet av exempelvis en e. o. tjänst anses ge ett bättre anställningsskydd än exempelvis innehavet av en extra tjänst. Man skulle också kunna göra bestämningen ännu snävare, närmast till tjänster av samma typ och med samma benämning — e. o. tjänst som byrådirektör osv. Har förordnanden exempelvis som byrådirektör vid en myndighet anknutits till viss byrå e. d. inom myndigheten, skulle kretsen också kunna begränsas i enlighet därmed.

I valet mellan olika lösningar som sålunda är tänkbara anser jag det emellertid vara mest ändamålsenligt att avgränsa tjänstemannakretsen enbart med hänsyn direkt till de arbetsuppgifter som bristen avser. Den turordningslista som skall ligga till grund för uppsägningsbeslutet bör alltså innefatta tjänstemän med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter, dvs. sådana arbetsuppgifter som i stort sett är av jämförbar beskaffenhet och inriktning.

Jag föreslår att bestämmelserna i StjL ges detta innehåll (41 § första och andra styckena).

Till frågan om särskilda skyddsregler för arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga (jfr 23 § LAS) återkommer jag i ett följande avsnitt (9.2.4).

9.2.3 Bestämning av tjänstemans plats inom uppsägningskretsen

När myndigheten väl bestämt vilka tjänstemän som skall omfattas av turordningen och antecknat dessa på listan, uppkommer frågan om tjänstemännens inbördes ordning.

Av 22 § andra stycket LAS följer att arbetstagares plats inom turordningen i första hand bestäms av anställningstiden hos arbetsgivaren. Enligt tredje stycket i samma paragraf skall äldre arbetstagare därvid räknas till godo viss extra tid. Dessa regler, som — frånsett den särskilda beräkningsregeln för äldre arbetstagare — torde stämma rätt väl med vad som hittills har tillämpats inom det statliga området, bör gälla även

där. Det torde därvid vara bäst förenligt med grunderna för LAS att — även där det medför ändring av vad som hittills har tillämpats — i detta sammanhang se staten som en enda arbetsgivare (jfr prop. 1971: 107 s. 139; jfr även 4 § LAS).

Vad jag nu har sagt innebär att all anställningstid hos staten skall räknas tjänstemannen till godo, när myndigheten bestämmer hans placering i turordningen. Jag föreslår en lagregel därom (42 § andra stycket StjL). Med staten avses därvid — liksom enligt 1 § första stycket StjL — de statliga myndigheterna, dvs. domstolarna och de statiga förvaltningsmyndigheterna samt riksdagen och dess myndigheter. Däremot bör anställningstid hos statligt bolag e. d. eller hos icke statlig arbetsgivare normalt inte medräknas. Föreligger med hänsyn till sambandet mellan anställningarna e. d. särskilda skäl, bör det dock vara möjligt att medge tillgodoräkning även av sådan anställningstid. Som exempel härpå kan anföras att det gäller verksamhet som har blivit förstatligad, åtminstone i det fall att arbetstagaren var anställd inom den förstatligade verksamheten vid den tidpunkt då förstatligandet ägde rum. Med förstatligande syftar jag på sådant statens övertagande av huvudmannaskap som har ägt rum exempelvis i fråga om det kommunala rätts- och polisväsendet och en del enskilda järnvägar (jfr prop. 1974: 88 s. 85, 174). Ytterligare ett exempel skulle kunna vara att det gäller en bussförare, som har varit anställd i ett av statens järnvägar helägt bussbolag och som senare har tillträtt en motsvarande statstjänst vid statens järnvägars busslinjer (jfr SOU 1973: 56 s. 101).

Lika litet som inom den privata sektorn bör man vid tillämpningen av 22 § andra och tredje styckena LAS göra avräkning för tjänstledigheter av olika slag, när den statliga anställningstiden skall beräknas. En statstjänsteman bör således i regel få räkna sig till godo all den tid som han har varit tjänstledig t. ex. för studier etc. Detta bör gälla, trots att staten generellt sett beviljar tjänstledighet i betydligt större utsträckning än vad som är brukligt på den privata arbetsmarknaden (jfr t. ex. cirkuläret 1970: 388 om tjänstledighet med C-avdrag, m. m., ändrat senast 1971: 1196). Vid sådan tjänstledighet som har samband med förening av statligt reglerade tjänster (28—31 §§ statstjänstemannastadgan 1965: 601) bör självfallet någon dubbel tillgodoräkning inte komma i fråga. Eventuellt kan avvikande bestämmelser behöva meddelas (39 § StjL).

Det torde följa av grunderna för LAS att också suspensionstid i statlig tjänst skall räknas som anställningstid.

Enligt LAS skall vid lika anställningstid tjänstemännens plats i turordningen bestämmas med hänsyn till deras levnadsålder (22 § andra stycket tredje meningen). Denna bestämmelse bör enligt min mening tillämpas också inom statens område. Detsamma gäller föreskriften om tillräckliga kvalifikationer (22 § andra stycket sista meningen).

När det gäller statlig anställning, kan det på grund av statens allmänna funktion och statsförvaltningens uppbyggnad finnas anledning att ta viss hänsyn också till andra omständigheter än anställningstid och levnadsålder. Vid bedömningen bör myndigheterna sålunda kunna väga in angelägenheten att uppfylla medborgarnas anspråk på att myndigheterna på ett riktigt sätt fullgör sina rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Bland de senare syftar jag främst på sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning. I det särskilda fallet kan därför avsteg från huvudreglerna vara motiverade exempelvis av önskvärdheten att säkra en med hänsyn till verksamheten lämplig sammansättning av arbetsstyrkan o. d. Jag förordar att i StjL tas in en bestämmelse av innehåll att vid bestämmandet av tjänstemans plats i turordning för uppsägning hänsyn skall tas också till kravet att myndigheten på ett riktigt sätt fullgör rättskipnings- eller förvaltningsuppgift (42 §). De nu anförda uttrycken används i samma betydelse som i nya RF. Det bör vid tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen inte bli fråga om att ta hänsyn till annat än klart påvisbara skillnader från vad som gäller enligt 22 § andra och tredje styckena LAS. Bestämmelsen bör med andra ord tillämpas med försiktighet. Jag erinrar i detta sammanhang också om den överläggningsrätt som framgår av 29 § 3 och 32 § LAS och om den rätt att påkalla domstolsprövning av myndighetens bedömning som följer av 43 § StjL enligt förslaget.

Det har redan sagts att turordningslista enligt förslaget skall fastställas först när fråga om uppsägning har kommit upp. Jag erinrar för tydlighets skull om att den av mig åsyftade listan kan uppta fler tjänstemän än dem som skall sägas upp. I konsekvens med nyssnämnda regel bör tjänstemannens plats inom den krets som har tagits upp på listan bara fastställas med den noggrannhet som behövs för att grunda myndighetens avgörande i det aktuella uppsägningsärendet. Två eller flera tjänstemän kan alltså komma att placeras lika på listan, givetvis förutsatt att det ändå klart framgår huruvida de med tillämpning av förut angivna principer skall sägas upp eller inte. Uttrycket "turordning för uppsägning" i den föreslagna lagtexten är avsett att tolkas på detta sätt.

Frågan om hur det omplaceringsansvar som föreskrivs i 7 § LAS skall fullgöras inom det statliga området behandlas i det följande (avsnitt 9.2.5).

9.2.4 Särskilt skydd för partiellt arbetsföra

I 23 § LAS finns en skyddsregel för arbetstagare som har nedsatt arbetsförmåga och som har beretts särskild sysselsättning hos arbetsgivaren. Regeln innebär att företräde i allmänhet skall ges åt sådan arbetstagare utan hinder av bestämmelserna i 22 §.

Anförda lagregel bör utan jämkning kunna tillämpas också inom det statliga området.

I cirkuläret (1960: 553) angående anställningsvillkor m. m. för par-

tiellt arbetsföra inom statlig och statsunderstödd verksamhet (ändrat senast 1974: 533) har bl. a. meddelats bestämmelser om bibehållande i anställning av partiellt arbetsföra. Enligt dessa bestämmelser kan vissa arbetsvårdsåtgärder vidtas. Har så skett, kan den situation som avses i 23 § LAS vara för handen. F. ö. erinras om att Kungl. Maj:t den 15 december 1972 har uppdragit åt statens personalnämnd att se över cirkuläret, m. m.

9.2.5 Omplaceringsansvaret

I 7 § första stycket LAS föreskrivs att varje uppsägning, som sker från arbetsgivarens sida, skall vara sakligt grundad. Enligt andra stycket föreligger inte saklig grund för uppsägning, om det skäligen kan krävas att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Denna bestämmelse gäller således bl. a., när det uppkommer fråga om uppsägning på grund av arbetsbrist. I förarbetena sägs att det i uttrycket "skäligen kan krävas" ligger bl. a. att arbetstagaren skall ha tillräckliga kvalifikationer för det arbete vartill en omplacering kan komma i fråga (prop. 1973: 129 s. 243). I 22 § andra stycket sista meningen LAS finns en bestämmelse av liknande innebörd (jfr prop. 1973: 129 s. 260). Kravet på tillräckliga kvalifikationer måste anses uppfyllt, även om den anställda behöver en viss, normal inlärnings- och utbildningstid för den nya tjänsten.

Ett motsvarande omplaceringsansvar åligger enligt LAS redan nu också den statlige arbetsgivaren, eftersom 7 § gäller även statlig tjänst. Någon särbestämmelse i fråga om detta ansvar behövs inte i StjL. Av förarbetena till LAS framgår att omplaceringsansvaret enligt LAS är begränsat till att gälla inom anställningsmyndighetens verksamhetsområde (prop. 1973: 129 s. 121, jfr s. 243). Det står sålunda klart att den centrala omplaceringsverksamhet som bedrivs inom statsförvaltningen utan begränsning till myndighetens verksamhetsområde går utöver det omplaceringsansvar som gäller enligt 7 § LAS (prop. 1974: 88 s. 177).

Det statliga tjänstesystemet skulle emellertid vid omplacering enligt 7 § LAS kunna anses leda till en speciell svårighet. Det kan nämligen ibland vara nödvändigt att formellt säga upp en tjänsteman från en tjänst för att kunna placera om honom till en annan tjänst. Gäller det en omplacering som sker med tjänstemannens godkännande, anses dock enligt förarbetena en formell uppsägning av detta slag inte strida mot syftet med 7 § (se prop. 1974: 88 s. 177).

Ordningen för handläggningen av uppsägningsfrågan torde med tillämpning av bestämmelsen i 7 § LAS bli i stort sett följande. När myndigheten med tillämpning av tidigare angivna regler har gjort upp en slutlig lista över dem som skall anses berörda av arbetsbristen, har myndigheten att pröva möjligheterna att placera om den eller de tjänstemän som står i tur att bli uppsagda. Är det bara en enda tjänst som har dragits in, gäller prövningen huruvida den tjänsteman som står sist på listan —

dvs. i allmänhet den som är yngst i statstjänst — kan omplaceras eller inte. Blir han omplacerad, förfaller frågan om entledigande av tjänstemannen och ärendet kan avskrivas från vidare handläggning. Kan han däremot inte omplaceras vare sig genom den egna myndighetens eller genom statens personalnämnds försorg, återstår att meddela beslut om hans uppsägning. Har t. ex. två tjänster dragits in, bör omplaceringsförsöket naturligen i första hand avse den som har den näst sämsta placeringen på listan osv. i enlighet med förtursordningen till fortsatt arbete.

Vid omplaceringsförsöket bör myndigheten rimligen sträva efter att erbjuda tjänstemannen en tjänst som är så likartad med den innehavda tjänsten som möjligt.

I fråga om myndighetens omplaceringsansvar och tjänstemannens rätt till tjänsteförening (28—30 §§ statstjänstemannastadgan) vill jag anföra följande.

Gäller det uppsägning av en tjänsteman som redan förenar två statligt reglerade tjänster, kan i tillämpningen olika lösningar tänkas, när det på grund av arbetsbrist uppkommer risk för uppsägning från den högre tjänsten (den s. k. toptjänsten).

En lösning är att anse att tjänstemannen alltid skulle ha rätt till omplacering i det åsyftade fallet, dvs. rätt att kräva att myndigheten söker placera om honom. Motiveringen härför skulle vara att en tjänsteman inte bör vara diskvalificerad från möjligheten till omplacering till en tjänst som är likartad med den utövade tjänsten bara därför att han också innehar en statligt reglerad s. k. bottentjänst. Han skulle således ha rätt att dels komma i fråga för omplacering, dels kunna behålla sin bottentjänst. I förekommande fall får tjänstemannen sägas upp från toptjänsten. Det torde dock ligga i sakens natur att kravet på omplaceringsåtgärder blir uttunnat, om de båda förenade tjänsterna lönemässigt ligger varandra nära.

En annan lösning är att ålägga tjänstemannen att välja huruvida han vill utnyttja den anställningstrygghet som ligger i tjänsteföreningssystemet eller den anställningstrygghet som följer av LAS. Motiveringen härför skulle vara dels att LAS inte har utformats med tanke på tjänsteföreningssystemet inom den offentliga sektorn, dels att sistnämnda system torde vara avsett att skydda bl. a. samma intressen som LAS. Det är därvid att märka att anställningsskyddet enligt LAS lika litet som det anställningsskydd som åsyftas med det offentliga tjänsteföreningssystemet innebär någon lönegaranti. Detta alternativ bygger på att omplacering enligt 7 § LAS skulle kunna genomföras på så sätt att tjänstemannen övergår till att fullgöra arbetsuppgifterna i sin bottentjänst, varvid anställningsförhållandet till det allmänna fortfar. Är spännvidden i lönehänseende mellan de båda förenade tjänsterna stor, ligger det kanske närmare till hands för tjänstemannen att i stället säga upp sig själv från bottentjänsten för att sikta på möjligheten av en omplacering till en med toptjän-

ten likvärdig tjänst. Men i sådant fall riskerar han att mista båda sina tjänster, nämligen om han inte blir omplacerad. Detta alternativ förutsätter givetvis att frågan från myndighetens sida handläggs på ett sådant sätt att tjänstemannen får en reell möjlighet att välja den lösning han själv anser bäst.

Enligt min mening synes det förstnämnda alternativet, med rätt till omplacering, bäst förenligt med grunderna för LAS. Jag förordar således att en sådan lösning i regel tillämpas. Någon särskild lagbestämmelse därom torde inte behövas.

I ett senare avsnitt (9.3.4) kommer jag till frågan hur omplaceringsrätten enligt LAS förhåller sig till företrädesrätten till ny anställning på statens område.

9.2.6 Frågan om ogiltigförklaring av uppsägning som strider mot turordningsregel och om talan mot uppsägningsbeslutet

Enligt gällande rätt kan ett myndighetsbeslut om uppsägning från statlig tjänst upphävas på den grund att beslutet är oförenligt med de turordningsregler som skall tillämpas enligt rättspraxis. Detta framgår av flera prejudikat i besvärsmål i anslutning till den före den 1 juli 1974 gällande lydelsen av 30 § andra stycket StjL, där uppsägningsgrunderna angavs (jfr RÅ 1966 ref. 35, 1971 Fö 2, även 1971 ref. 10: I; likaså regeringsrättens beslut den 2 oktober 1974 nr 2417-1974).

Av föreskriften att turordningsreglerna i LAS tills vidare inte skall gälla på det statliga tjänstemannaområdet (övergångsbestämmelserna till lagen 1974: 359) — jämförd med 1 kap. 2 § andra stycket lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister (LRA) och med lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut (omtryckt 1974: 385) — följer att en statstjänsteman alltså kan hos kammarrätt anföra besvär mot ett uppsägningsbeslut som enligt hans uppfattning strider mot de turordningsprinciper som gäller på det statliga området (jfr även prop. 1974: 88 s. 184). Han kan således därvid eventuellt få uppsägningsbeslutet upphävt.

Enligt LAS däremot kan uppsägning, som angräps enbart på den grund att den strider mot bestämmelse om turordning, inte förklaras ogiltig. Ett brott mot turordningsreglerna i LAS kan med andra ord bara föranleda skadeståndspåföljd (38 § LAS). En erinran om detta återfinns i 34 § första stycket andra meningen (jfr prop. 1973: 129 s. 276). Detta utgör en skillnad mot vad som enligt LAS gäller vid uppsägning som inte är sakligt grundad. En sådan uppsägning kan nämligen på yrkande av arbetstagaren förklaras ogiltig (34 § första stycket första meningen).

I sitt remissyttrande över betänkandet SOU 1973: 56 framhåller Tjänstemännens centralorganisation (TCO) att det skulle innebära en klar försämring av den offentlige tjänstemannens rättsskydd om ifråga-

varande bestämmelser i LAS gjordes tillämpliga på det statligt reglerade området. Enligt TCO är det nödvändigt att införa särskilda bestämmelser, så att nuvarande regler alltså kan tillämpas. TCO säger sig inte kunna acceptera den betydande försämring som annars skulle bli följden. Som framhålls av föredraganden i prop. 1974: 88 (s. 172), förklarade personalorganisationerna också vid överläggningar i samband med beredningen av lagstiftningsärendet att de inte kunde godtaga den försämring av det gällande skyddet som ett införande av LAS:s bestämmelser skulle innebära.

Det föreligger sålunda krav på att tjänsteman även i fortsättningen på statens område skall kunna få ett uppsägningsbeslut upphävt på den grund att det strider mot turordningsregel. Under förarbetena till LAS har också från statsmakternas sida starkt betonats att en tillämpning av den nya lagstiftningen om anställningsskydd m. m. inte får föranleda avsteg i en för tjänstemännen oförmånlig riktning från den praxis i uppsägningsfall som f. n. råder på det offentliga området (prop. 1974: 88 s. 232; jfr även prop. 1973: 129 s. 128, 1974: 88 s. 82, 169, 176).

Jag kommer i det följande att behandla frågan huruvida turordningstvister framdeles bör handläggas enligt LRA i stället för som hittills besvärsvägen. Genomförs en sådan reform, skulle man — om särskilt undantag inte gjordes — mista den nuvarande möjligheten att få ett felaktigt beslut i en sådan fråga förklarat ogiltigt (jfr 34 § LAS). Jag delar emellertid organisationernas uppfattning att detta skulle innebära en icke godtagbar försämring av den befintliga anställningstryggheten för statstjänstemännen. På grund härav bör, oavsett vad som skall gälla i fråga om rättegången, en särskild föreskrift tas in i StjL om att också sådan uppsägning som strider mot gällande turordningsbestämmelse skall på talan av tjänstemannen förklaras ogiltig (43 § första stycket). En sådan föreskrift stämmer, som framgått av vad jag tidigare har sagt, med vad som skall tillämpas vid uppsägning som inte är sakligt grundad.

De särskilda bestämmelser som enligt LAS gäller i fråga om tvist om giltigheten av uppsägning (34 § andra och tredje styckena, 36 och 37 §§) bör göras tillämpliga också i fråga om turordningstvist på det statliga området (43 § andra stycket StjL). En följd därav blir att en klagande tjänsteman inte kan skiljas från tjänsten så länge rättegång pågår (34 § andra stycket LAS). Denna ordning stämmer överens med den som har tillämpats alltsedan StjL:s tillkomst. Den är också väl förenlig med synsättet att turordningsreglerna är att betrakta som bindande rättsregler vilka ger arbetstagaren ett rättsskydd som i sista hand kan hävdas vid domstol (prop. 1973: 129 s. 155). Men jag får också särskilt peka på LAS:s bestämmelser om interimistiskt beslut (34 § sista stycket) och förlust av talan (37 §) och på möjligheten för part att föra fastställsetalan (4 kap. 6 § LRA).

Återstår frågan huruvida talan mot sådant uppsägningsbeslut som strider mot turordningsregel bör prövas av allmän förvaltningsdomstol, av arbetsdomstolen i samtliga fall eller av arbetsdomstolen resp. tingsrätt i enlighet med reglerna i 2 kap. LRA.

Visserligen innefattar nuvarande regler om besvärsrätt vissa fördelar. Den nuvarande ordningen med handläggning i förvaltningsdomstol har sålunda visat sig fungera väl. Det kan också möjligen vara ett intresse att dessa uppsägningsfrågor handläggs i samma ordning som exempelvis frågor om entledigande enligt 31 § eller 32 § första stycket a eller b StjL. Därtill kommer grundsatsen att enskilda möjlighet att besvära sig över myndighets beslut i regel inte bör beskäras.

Som har anförts i prop. 1974: 77 (s. 129) bör emellertid den nuvarande besvärsrätten slopas. Därigenom uppnår man ett system där alla mål om uppsägning av statstjänsteman handläggs på samma sätt — nämligen enligt LRA — vilket också är huvudregeln för arbetsmarknaden i övrigt enligt 42 § LAS. Det innebär bl. a. fördelen av ökad muntlighet i förfarandet. I anslutning till vad som uttalats om avsaknaden av förhandlingsrätt i dessa frågor (prop. 1974: 77 s. 130) får jag hänvisa till att jag i det följande kommer att föreslå en särskild överläggningsrätt i avtalsförbudna tvistefrågor (avsnitt 9.4).

Med hänsyn bl. a. till önskemålet att kunna i en och samma ordning pröva både organiserades och oorganiserades klagomål mot samma turordningslista skulle kunna övervägas att låta alla turordningstvister prövas av arbetsdomstolen. En sådan regel skulle kunna omfatta också tvister angående vilken turordning som skall gälla vid valet mellan flera arbetstagare som har företrädesrätt till ny anställning (se SOU 1974: 8 s. 10, 165).

För min del anser jag dock övervägande skäl tala för att låta uppsägningsmål av förevarande slag handläggas i samma ordning som andra uppsägningsmål, dvs. vid arbetsdomstolen resp. tingsrätt. Därigenom undviker man också de problem som uppkommer, om den uppsagde till stöd för sin talan åberopar såväl turordningsbestämmelserna som t. ex. bestämmelsen om saklig grund.

I och med att LAS:s regler om turordning vid uppsägning görs tillämpliga i de delar särbestämmelser inte meddelas i StjL eller i administrativ ordning, framgår det av 42 § LAS — jämfört med LRA — att tvist om tillämpning av LAS:s regler skall handläggas i samma processuella ordning som andra uppsägningsstvister. I StjL bör föreskrivas att också tvister om tillämpning av turordningsbestämmelserna i StjL eller i avvikande föreskrift, som avses där, skall handläggas i sådan ordning (nya 51 §). Därmed följer det av lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut, att besvärsrätten slopats.

9.2.7 *Permittering*

Enligt 24 § LAS gäller de i LAS upptagna reglerna om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist också vid permittering. Enligt 3 § LAS är bestämmelsen i 24 § dispositiv.

För tjänstemän inom den statliga förvaltningen saknas regler om permittering eller permitteringslön (jfr prop. 1973: 129 s. 43, 1974: 88 s. 79). Regler om löncavdrag, vilka företer vissa likheter med regler om permitteringslön, kan dock undantagsvis förekomma, när det gäller en del tjänstemän på det tidigare arbetarområdet. Därmed avses skogstjänstemän m. fl., vilka före den 1 januari 1972 innehade statlig arbetaranställning och vilka omfattas av särskilda kollektivavtal.

Trots att permittering knappast förekommer på statens område, anser jag det inte vara någon större olägenhet att göra bestämmelserna i LAS om turordning m. m. vid permittering (22—24 §§) tillämpliga i fråga om statstjänstemän. Detta innebär självfallet inte att permittering i fortsättningen får tillgripas i sådana fall där permitteringsinstitutet enligt gällande ordning över huvud taget inte förekommer (jfr prop. 1974: 88 s. 89).

9.2.8 *Den lagtekniska lösningen*

Av vad jag förut har anfört framgår att den lagtekniken i allmänhet bör väljas att StjL inte tillförs regler som följer redan av LAS. Det framgår också att det är i andra stycket i övergångsbestämmelserna till lagen (1974: 359) om ändring i StjL som det föreskrivs att bl. a. reglerna om turordning i LAS tills vidare inte gäller på StjL:s område. Jag har därför förordat att sistnämnda föreskrift upphävs genom en särskild lag om ändring i lagen 1974: 359. Jag har vidare förordat att StjL ändras så, att därav i huvudsak framgår vilka avvikelser från de aktuella bestämmelserna i LAS som skall gälla på statens område.

På samma sätt som i 7 § tredje stycket StjL (senaste lydelse 1974: 359) bör, som redan nämnts, i fråga om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist behållas den möjlighet för regeringen att meddela avvikande föreskrifter som föreligger enligt 2 § andra meningen LAS (39 § StjL). Sådana föreskrifter bör givetvis tillkomma endast efter samråd med de fackliga organisationerna. Man når härigenom en viss ansvarighet på det statliga området till den möjlighet som finns inom andra delar av arbetsmarknaden att i kollektivavtal efter hand göra nödvändiga kompletteringar och ändringar. Förhållandena kan nämligen i en del fall vara sådana att det även på statens område ter sig påkallat att använda ett enklare förfarande än lagstiftning. Därför bör regeringen även utan riksdagens medverkan kunna meddela såväl tillämpningsföreskrifter till LAS och StjL som föreskrifter vilka i förevarande hänseende avviker från nämnda lagar. Det sagda avser givetvis inte så-

dana bestämmelser om statstjänstemännen som är att anse som grundläggande (11 kap. 10 § nya RF). Jag erinrar om vad jag tidigare har anfört härom (avsnitt 9.1).

För att klart markera att turordningsfrågorna inte är avtalsstillåtna enligt 3 § StjL bör i StjL tas in en uttrycklig hänvisning till LAS (39 §).

Som redan har nämnts gäller LAS inte tjänsteman i verksledande eller därmed jämförlig ställning (1 § andra stycket 1). För att sådan tjänsteman på statens område skall omfattas av turordningsreglerna vid uppsägning på grund av arbetsbrist måste en särskild föreskrift härom tas in i StjL på samma sätt som har skett i fråga om grund för uppsägning m. m. i 30 § andra stycket. Jag föreslår att så sker (39 § andra meningen). Det sagda avser naturligtvis bara tjänsteman med förordnande tills vidare (jfr 30 §). Samtidigt bör 30 § andra stycket ändras bl. a. så, att det avser även bestämmelserna i LAS angående tvist om giltigheten av uppsägning. I tredje stycket föreslås en formell justering. Jag får i fråga om den närmare utformningen av förslaget i denna del hänvisa direkt till den förordade lagtexten.

9.3 Företrädesrätt till ny anställning (återanställningsrätt), m. m.

9.3.1 Allmänna synpunkter

Som redan nämnts har bestämmelsen i 28 § i 1809 års RF om förtjänst och skicklighet som enda grunder för tjänstetillsättning ansetts läga hinder i vägen för särskilda regler om företrädesrätt till statlig anställning. I och med att nya RF träder i tillämpning den 1 januari 1975 torde detta hinder åtminstone delvis vara undanröjt (jfr prop. 1973: 129 s. 201). Där föreskrivs nämligen i stället att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket). Med förtjänst avses enligt förarbetena och tidigare praxis närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring (prop. 1973: 90 s. 405). Med skicklighet brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. Av förarbetena till nya RF framgår vidare att bl. a. också arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kan få vägas in vid bedömningen (prop. 1973: 90 s. 406). Det sistnämnda innebär således en nyhet i förhållande till vad som gäller f. n.

Enligt 25 § LAS är den som på grund av arbetsbrist antingen har blivit uppsagd eller också inte har fått sitt förordnande förnyat, och sålunda förvägrats fortsatt anställning, berättigad till visst företräde till ny anställning. Denna bestämmelse, som är dispositiv (3 §), gäller som redan sagts tills vidare inte på statens område (övergångsbestämmelserna till lagen 1974: 359).

Återanställningsrätten enligt LAS kan ses som ett exempel på de ar-

betsmarknadspolitiska hänsyn som enligt nya RF kan ingå som en av flera grunder för myndighets beslut i fråga om tillsättning av statlig tjänst. Den nya RF lägger sålunda i och för sig inte hinder i vägen för att regler om återanställningsrätt införs på det statliga området.

Jag förordar därför att även statstjänstemännen uttryckligen tillerkänns en återanställningsrätt av liknande innebörd som den som gäller enligt LAS. Som jag redan har anfört är generella föreskrifter om återanställningsrätten enligt min mening att anse som sådana grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning som enligt 11 kap. 10 § nya RF skall meddelas i lag. I den mån bestämmelserna i LAS generellt behöver kompletteras eller förändras i fråga om statstjänstemän, kan detta därför lämpligen ske genom nya bestämmelser i StJL.

Den återanställningsrätt som enligt mitt förslag införs på det statliga området får sålunda delvis en annan utformning än den allmänna återanställningsrätten enligt LAS. Bedömningen i det enskilda fallet måste primärt utgå från grundlagen. Den kan således först i andra hand och inom ramen för grundlagens rekvisit grundas på LAS. Blir en tjänst ledig, kan även en icke företrädesberättigad söka tjänsten och konkurrera med de företrädesberättigade. Därvid kan — med tillämpning av grundlagsbestämmelsen — exempelvis intresset att offentliga funktioner utövas av de för uppgifterna bäst skickade personerna finnas böra väga tyngre än det arbetsmarknadspolitiska intresset att anställa en företrädesberättigad. Självklart är dock att en återanställningssökande får en starkare ställning efter grundlagsändringen. Som sökande till tjänsten kan också finnas tjänstemän som har anvisats av statens personalnämnd med tillämpning av omplaceringskungörelsen (1972: 156). Bland de sistnämnda kan förekomma t. ex. sådan tjänsteman vid omlokaliseringsmyndighet som enligt särskilt beslut av nämnden för vissa omplaceringsfrågor bör undantas från flyttning från Stockholmsområdet. I fråga om tjänsteman som anvisas av personalnämnden bör framhållas att grundlagsändringen medför att arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiska skäl i fortsättningen kan slå igenom med en helt annan styrka än f. n.

Avvägningen av de skilda hänsyn som skall tas kan alltså säkerligen bli en grannlaga uppgift. I tveksamma fall åligger det givetvis myndigheten att handla så, att de grundlagsskyddade intressena inte träds för när. I praktiken torde dock risken för en "konflikt" mellan RF:s och LAS:s regler bli ringa.

Den erinran om grundlagens bud som f. n. finns intagen i 4 § första stycket StJL bör till undvikande av varje missförstånd upprepas i detta sammanhang (44 § andra stycket). Därigenom markeras att bestämmelserna om företrädesrätt till ny anställning inte skall innebära någon inskränkning i fråga om de grunder, vid vilka enligt grundlagen avseende skall fästas vid tillsättning av statlig tjänst.

9.3.2 Bestämning av återanställningskretsen

På motsvarande sätt som när det gäller uppsägning bestäms återanställningsrättens omfattning genom att en personkrets först fastställs.

Enligt 25 § första stycket LAS gäller — inom ett år från anställningens upphörande — företrädesrätten till ny anställning den verksamhet där arbetstagaren har varit sysselsatt förut. Enligt föredragande departementschefen skall med uttrycket verksamhet inom den statliga sektorn förstås verksamhetsområdet för en viss myndighet (prop. 1973: 129 s. 165, jfr även prop. 1971: 107 s. 148). En arbetstagare hos domänverket skall således enligt departementschefen ha företrädesrätt inom alla domänverkets förvaltningar, men inte exempelvis inom vägverkets verksamhetsområde. Riksdagen godkände förslaget att myndighetens verksamhetsområde skulle vara bestämmande för återanställningskretsens omfattning. Riksdagen fann emellertid därutöver att kretsens avgränsning borde ske i närmare anslutning till bestämmelserna om turordning vid uppsägning (InU 1973: 36 s. 40). En föreskrift av denna innebörd togs in i 25 § tredje stycket. Har arbetsgivaren flera driftsenheter, skall sålunda företrädesrätten till ny anställning gälla bara den driftsenhet där arbetstagaren var sysselsatt, när den tidigare anställningen upphörde. Vidare upptar 25 § tredje stycket föreskrifter rörande avtalsområde och ort av samma innehåll som motsvarande bestämmelser i 22 § fjärde stycket.

Av 25 § andra stycket LAS framgår att företrädesrätten tillkommer bara arbetstagare som har varit anställd hos arbetsgivaren under viss tid och som har tillräckliga kvalifikationer för den nya anställningen. Enligt 3 § är reglerna om denna återanställningsrätt på sätt förut angetts positiva i förhållande till kollektivavtal.

Den återanställningsrätt inom myndighetens verksamhetsområde som alltså gäller enligt LAS bör, som jag redan har framhållit, i huvudsak kunna göras tillämplig även i fråga om den som är eller har varit förordnad på statlig tjänst (47 § första stycket StjL). Återanställningsrätten enligt LAS gäller, för den som har sagts upp, redan under uppsägningstiden (prop. 1973: 129 s. 265). Med "arbetstagare" avses i bestämmelserna om återanställningsrätt i LAS emellertid inte bara den som sålunda alltså är anställd utan också den vars uppsägnings- resp. förordnandetid har löpt ut. I de nu föreslagna bestämmelserna i StjL används uttrycket "tjänsteman" på motsvarande sätt.

Förutom den modifiering av återanställningsrätten som betingas av 11 kap. 9 § andra stycket nya RF anser jag ytterligare en del ändringar motiverade av hänsyn till statsförvaltningens särart. Sist åsyftade ändringar hänger samman med de förhållanden jag redan berört vid behandlingen av frågan om turordning vid uppsägning. Bestämmelserna om driftsenhet och ort i 25 § tredje stycket LAS bör sålunda lämpligen ersättas med bestämmelser som svarar mot dem som jag har föreslagit

i fråga om turordning vid uppsägning. Detsamma gäller den i nämnda lagrum gjorda avgränsningen av företrädesrätten efter avtalsområde. Jag föreslår således att lagrummet inte skall tillämpas vid tillsättning av statlig tjänst (47 § StjL). Även här kan det bli aktuellt att i administrativ väg meddela avvikande föreskrifter, givetvis efter samråd med de berörda personalorganisationerna (44 §).

9.3.3 Bestämning av återanställningsberättigads plats inom kretsen

När det gäller att bestämma ordningen bland de återanställningsberättigade sinsemellan uppkommer i stort sett samma frågor som vid fastställandet av turordningen vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Som nämnts gäller enligt LAS i princip motsvarande turordningsregler vid återanställning som vid uppsägning (jfr InU 1973: 36 s. 40).

Av 26 § LAS följer bl. a. att företrädesberättigads plats inom kretsen bestäms med hänsyn i första hand till hans anställningstid hos arbetsgivaren och i andra hand till hans levnadsålder. Motsvarande regler bör gälla inom StjL:s område. Därvid bör staten räknas som en enda arbetsgivare på samma sätt som vid fastställande av turordning vid uppsägning (48 § StjL; jfr avsnitt 9.2.3).

Jag vill i sammanhanget peka på den överläggningsrätt som framgår av 29 § 7 och 32 § LAS. Frågan om talan mot tillsättningsbeslutet tas upp i ett följande avsnitt (9.3.7).

9.3.4 Återanställningsrätten vid omplacering m.m. och vid tjänsteförening

Återanställningsrätten enligt LAS torde bara gälla vid ny anställning i egentlig mening. Den gäller följaktligen inte vid omplacering till annan tjänst hos samme arbetsgivare. I sådant fall anses nämligen inte själva anställningsförhållandet upphöra.

Motsvarande bör tillämpas på statens område. Ofta är en statstjänsteman utan närmare bestämmelse anställd exempelvis som kanslibiträde, byråsekreterare etc. hos myndigheten och således i sin anställning inte knuten till vissa arbetsuppgifter eller till viss enhet. Omplaceringen kan då vanligen helt enkelt genomföras på så sätt att han tilldelas nya arbetsuppgifter och eventuellt flyttas till en annan enhet inom myndigheten.

Ibland är emellertid förordnandet sådant, att en beslutad omplacering i stället måste genomföras i den formen att tjänstemannen sägs upp eller säger upp sig själv från den ena tjänsten och förordnas på den andra tjänsten (jfr härom avsnitt 9.2.5). Även om tjänstemannen i sådant fall kan anses ha på grund av arbetsbrist tvingats lämna sin tidigare tjänst för att tillträda den tjänst till vilken han har blivit omplacerad, kan här givetvis inte föreligga någon återanställningsrätt.

Återanställningsrätten bör självfallet i allmänhet inte heller kunna åberopas för befordran. I särskilda situationer bör detta dock kunna med-

ges. Jag syftar exempelvis på situationer där den lediga tjänsten är likartad med den indragna men har fått höjd lönegradsplacering efter det att tjänstemannens anställning upphörde. Ett annat exempel kan vara de fall där det mellan de bägge likartade tjänsterna föreligger en löneskillnad som enbart beror på olikheter i lönesystem, t. ex. på att lönen i den ena tjänsten till viss del är prestationsberoende. Med hänsyn till det statliga tjänstesystemet bör StjL därför tillföras en särskild bestämmelse av innehåll att företrädesrätten till ny anställning inte gäller till högre tjänst än den som det tidigare förordnandet avsåg, om inte särskilda skäl föranleder annat (45 § första meningen). I allmänhet bör den tjänst anses vara högst i vilken månadslönen är högst (jfr 3 § andra stycket statstjänstemannastadgan). Det torde utan vidare stå klart att återanställningsrätt inte tillkommer den som har skilts från statlig tjänst med stöd av 31 § StjL, även om sådant tvångsentledigande kan ha visst samband med driftsinskränkning (jfr 33 § LAS).

Det finns ytterligare ett läge där bl. a. det statliga tjänstesystemet kan motivera en särskild reglering på statens område. Jag syftar på det fall att det i ett ärende om tillsättning av en ledig statstjänst förekommer två kandidater till tjänsten, nämligen dels en tjänsteman som skall placeras om enligt 7 § andra stycket LAS, dels en förutvarande tjänsteman som har återanställningsrätt. I sådant fall bör enligt min mening tjänsten eventuellt kunna tillsättas med den tjänsteman som skall placeras om och som annars riskerar att bli uppsagd. Jag föreslår för tydlighetens skull en bestämmelse av innebörd att företrädesrätten till ny anställning inte gäller i konkurrens med omplaceringsrätt enligt 7 § andra stycket LAS (45 § andra meningen).

I detta sammanhang vill jag än en gång erinra om den särskilda omplaceringsverksamhet som staten — genom statsmakternas beslut — har åtagit sig utöver LAS. Denna verksamhet regleras bl. a. i den förut nämnda omplaceringskungörelsen. Bestämmelserna däri innebär att vissa tjänster inte utan medgivande av statens personalnämnd får ledigförklaras eller tillsättas av anställningsmyndigheten. Syftet med kungörelsen är främst att underlätta den omplaceringsverksamhet som bedrivs av personalnämnden. Men kungörelsen innebär inte på samma sätt som LAS någon lagfäst företrädesrätt för den omplaceringssökande. Den berörs därför inte direkt av bestämmelserna i LAS om företrädesrätt till ny anställning. Jag vill också erinra om att det av LAS följer att en omplaceringssökande som inte har blivit uppsagd inte heller har företrädesrätt till ny anställning enligt LAS. Detsamma gäller en visstidsanställd vars anställningstid ännu inte har löpt ut. Som framgått kan den ändring som skett genom att bestämmelsen om grund för tjänstetillsättning i 28 § i 1809 års RF ersatts med den förut anförda bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket i 1974 års RF få särskild betydelse i sådant tillsättningsärende där sökande har anvisats av personalnämnden av arbetsmarknads- eller lokaliseringspolitiska skäl.

I linje med vad jag förut har anfört angående omplaceringsansvaret enligt LAS (avsnitt 9.2.5) bör på statens område återanställningsrätt anses föreligga även för den som förenar två eller flera tjänster. Den som har sagts upp från den högre tjänsten eller som vid tidsbegränsat förordnande har förvägrats fortsatt anställning i den tjänsten bör således ha företrädesrätt till ny anställning, även om han har kvar den lägre tjänsten. Däremot uppkommer naturligtvis inte någon återanställningsrätt på grund av att anställning har upphört i samband med otillåten förening av tjänster.

9.3.5 Förfarandet vid anmälan av anspråk på återanställningsrätt, m. m.

Enligt 27 § första stycket LAS förutsätter återanställningsrätten att den som gör anspråk därpå också anmäler detta anspråk till arbetsgivaren. När det gäller statsanställning, bör sådan anmälan enligt min mening lämpligen göras hos anställningsmyndigheten. Det är i allmänhet samma myndighet som den som har meddelat uppsägningen resp. beslutat att inte förlänga en tidsbegränsad anställning. Med hänsyn bl. a. till det skriftliga förfarande som allmänt tillämpas i administrativa ärenden inom statsförvaltningen bör för ordningens skull anmälan göras skriftligen.

Jag föreslår därför att i StjL föreskrivs att anmälan enligt 27 § första stycket LAS för att vara giltig skall göras skriftligen hos anställningsmyndigheten (49 § första stycket). Detta bör anges i beslut om uppsägning och i underrättelse om att tidsbegränsat förordnande inte kommer att förnyas, när det är arbetsbrist som har motiverat att anställningen inte skall fortsätta (49 § andra stycket StjL; jfr 9 § andra stycket, 16 § andra stycket LAS).

Enligt 27 § andra stycket LAS är företrädesrätten förfallen, om arbetstagaren avvisar erbjudande om ny anställning som han skäligen hade bort godtaga. Sistnämnda bestämmelse bör tillämpas också på det statliga området. För bedömningen i de särskilda fallen bör man — såsom anförs i prop. 1973: 129 (s. 168) — kunna finna ledning i den praxis som gäller i fråga om villkoren för stöd vid arbetslöshet. Därtill kommer bl. a. den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av 8 a § omplaceringskungörelsen. Där lämnas nämligen vissa föreskrifter som också avser bl. a. det fallet att en tjänsteman vägrar godtaga anvisning eller anställning på tjänst som han skäligen borde kunnat godtaga.

Blir tjänst ledig, bör den som vederbörligen anmält anspråk på återanställningsrätt naturligtvis anses som sökande till tjänsten, om denna omfattas av anspråket.

9.3.6 Ledigkungörande m. m.

I anslutning till reglerna om återanställningsrätt uppkommer fråga i vad mån gällande bestämmelser om ledigkungörande av tjänst behöver

ändras (6 § StjL, 10—14 §§ statstjänstemannastadgan). Liksom den bakomliggande grundlagsbestämmelsen om grunderna för beslut om tjänstetillsättning saknar dessa bestämmelser motsvarighet på den privata arbetsmarknaden.

Jag begränsar mig nu till att betona att det, vid bedömningen av frågan om ändring, självfallet skall tas tillbörlig hänsyn till de intressen som grundlagsbestämmelsen avser att skydda och till personalorganisationernas önskemål. I den mån bestämmelserna om kungörelseförfarandet bedöms böra ändras, kan en sådan ändring göras genom att ändringen införs i statstjänstemannastadgan eller annan administrativ författning med stöd av 6 § StjL.

Jag vill i sammanhanget erinra om cirkuläret (1974: 534) till statsmyndigheterna om anmälan av personalantagning, m. m. Därav följer bl. a. att myndighet som avser att anställa civil personal vanligen skall anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen. Syftet därmed är enligt cirkuläret att lämna arbetsförmedlingen tillfälle att anvisa sökande. Det är dock att märka att anmälan inte behöver göras bl. a. vid anställning av en person "som har företrädesrätt till anställningen".

9.3.7 Talan mot beslut som strider mot företrädesregel

Enligt särskilda regler, som finns intagna främst i 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600, ändrad senast 1971: 1041), förs talan mot statsmyndighets beslut bl. a. i tjänstetillsättningsärenden hos Kungl. Maj:t genom besvär, om annat inte särskilt föreskrivs. I förvaltningslagen ges vissa bestämmelser om besvär. Där föreskrivs bl. a. att talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det har gått honom emot (11 §).

Enligt den nya trygghetslagstiftningen skall talan mot felaktig tillämpning av reglerna i LAS om företrädesrätt till ny anställning föras hos arbetsdomstolen eller hos tingsrätt (42 § LAS, ändrad senast 1974: 378, samt 2 kap. 1 och 2 §§ LRA).

Godtas vad jag har föreslagit, införs även på det statliga området regler om företrädesrätt till ny anställning, låt vara att denna återanställningsrätt på grund av bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket nya RF kommer att delvis få en annan innebörd än den återanställningsrätt som gäller på andra områden. Därmed uppkommer frågan om vilken handläggningsordning som lämpligen bör tillämpas vid talan mot statlig myndighets beslut i ärende om tjänstetillsättning, när klaganden gör gällande att beslutet strider mot bestämmelse om företrädesrätt till ny anställning.

För egen del anser jag att mål om tillämpning av de nya bestämmelserna bör handläggas i samma ordning som andra mål om tjänstetillsättning. En sådan regel är enligt min mening bäst ägnad att skapa en enhetlig rättstillämpning på det offentliga området. Den är vidare moti-

verad av starka praktiska skäl. Överprövningen av myndighets beslut i ärenden av i huvudsak samma slag bör naturligtvis så långt möjligt ske i samma ordning. En anordning med domstolsprövning torde dessutom svårigen kunna förenas med föreskriften i 11 kap. 9 § första stycket nya RF att tjänst vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen skall tillsättas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

I StjL bör därför föreskrivas att 42 § LAS, vari hänvisas till LRA, inte skall tillämpas i fråga om tvist som rör företrädesrätt till ny anställning (51 § andra stycket). Det innebär att någon möjlighet till skadestånd enligt LAS inte föreligger. I stället blir de nyss anförda besvärreglerna tillämpliga. Genom att anföra besvär över tillsättningsbeslutet kan den återanställningsberättigade hävda sin rätt och i förekommande fall er- hålla anställning på tjänsten.

9.3.8 Den lagtekniska lösningen

I fråga om återanställningsrätten föreslår jag samma lagtekniska lösning som när det gäller turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist m. m. (jfr avsnitt 9.2.8). Även i fråga om tjänsteman i verksledande eller därmed jämförlig ställning gäller naturligtvis återanställningsrätten enligt förslaget bara sådan tjänsteman som har blivit uppsagd eller vars förordnandetid har löpt ut (44 § första stycket andra meningen StjL, 25 § första stycket LAS). Tjänsteman med fullmakt eller konstitutorial berörs givetvis över huvud taget inte av vare sig återanställningsreglerna eller turordningsreglerna.

9.4 Särskild överläggning i avtalsförbjuden tvistefråga

Av 4 kap. 7 § LRA framgår att förhandling mellan parterna i regel skall föregå väckande av talan i arbetsdomstolen (jfr 37 § andra stycket LAS). Detta gäller inte, i den mån tvisten rör fråga som är avtalsförbjuden enligt 3 § StjL eller 2 § kommunaltjänstemannalagen (prop. 1974: 77 s. 174).

Jag föreslår en komplettering härtill. Beträffande sådana tvister om avtalsförbjudna frågor som skall handläggas enligt LRA bör sålunda uppställas ett mot nämnda förhandlingskrav korresponderande krav på särskild överläggning mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Därmed vinner man större likformighet i behandlingen av avtalstillåtna och avtalsförbjudna frågor. Detta synes vara av värde från både principiell och praktisk synpunkt.

De nya bestämmelserna kan lämpligen tas in i StjL (52 §) och kommunaltjänstemannalagen (7 §). Däri bör anges att kravet på överläggning gäller bara i tvist där talan skall väckas vid arbetsdomstolen. Bestämmelserna avser således inte sådana fall som enligt LRA skall göras anhängiga vid tingsrätt.

I lagrummen bör i fråga om uppsägningstvister också föreskrivas att vid tillämpning av 37 § andra stycket LAS överläggningen skall jämföras med förhandling som där sägs. Det innebär att gällande talefrist kan förlängas så, att den går ut först två veckor efter det att överläggningen avslutats. Såvitt jag nu kan finna, behövs inte någon motsvarande föreskrift i fråga om andra tvister för vilka talefrister gäller.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 § LRA om talans upptagande till prövning vid arbetsdomstolen m. m. bör ändras så, att de blir tillämpliga också på överläggning enligt förslaget.

Bland aktuella avtalsförbudna frågor, som kan bli föremål för arbetstvist, kan nämnas frågor om tidsbegränsning av statligt reglerad anställning (avsnitt 9.5) eller uppsägning från sådan anställning (jfr avsnitt 9.2.6). Ett överlägningsförfarande i sådana fall torde kunna tjäna ett viktigt syfte. Vid meningsskiljaktighet i fråga som berör en enskild tjänsteman ävensom i frågor av principell räckvidd kan en överläggning sålunda få stor betydelse för att få meningsskiljaktigheten ur världen.

Jag anser mig kunna förutsätta att den part som bereds tillfälle till särskild överläggning i allmänhet också hör samman kallelsen.

Frågan om vem som skall företräda den offentlige arbetsgivaren kan eventuellt behöva preciseras närmare, exempelvis när det gäller skolväsendet. Detta torde kunna ske i form av föreskrifter meddelade utan riksdagens medverkan. Därvid bör på vanligt sätt samråd äga rum med de anställdas organisationer.

Det får överlämnas åt arbetsdomstolen att genom sin praxis närmare bestämma vilka krav som bör ställas på utredningen om att inbjudan till särskild överläggning har lämnats motpart och om att sådan överläggning har ägt rum.

9.5 Prövning av tidsbegränsat förordnande på statlig tjänst

Av 5 § LAS framgår i vilka fall anställningsavtal får träffas att avse begränsad tid eller visst arbete. Enligt förarbetena till LAS skall avtal, som har träffats i strid mot 5 §, få den verkan att avtalet i stället skall anses som ett avtal om tillsvidareanställning (prop. 1973: 129 s. 147).

Bestämmelsen i 5 § gäller inte på det statliga området. Med utgångspunkt i LAS har i stället i 7 § tredje stycket StjL (ändrad 1974: 359) tagits in en bestämmelse om tidsbegränsning av förordnande. Enligt sistnämnda bestämmelse får, om inte annat följer av föreskrifter som Kungl. Maj:t meddelar, förordnande meddelas för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt bara om det föranleds av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet eller om anställningen gäller provtjänstgöring, praktikarbete eller vikariat. Motsvarande gäller f. ö. enligt 10 § andra stycket stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. (ändrad 1974: 369). Ytterligare bestämmelser i ämnet finns f. n.

i kungörelsen (1974: 609) om tidsbegränsning av statligt löne reglerad anställning, m. m. Denna kungörelse gäller till utgången av år 1974.

Av LAS följer således att sådant avtal om anställning för begränsad tid eller för visst arbete som har slutits i strid mot bestämmelsen i 5 § LAS skall anses som ett avtal om tillsvidareanställning.

Enligt min mening bör motsvarande tillämpas även i fråga om anställning hos staten. Men inom den statliga sektorn regleras frågan i offentligrättslig ordning (jfr 3 § StjL). Det är myndigheten som prövar frågan om förordnande på tjänst. Dess avgörande är att betrakta som en förvaltningsakt. Det synes därför oklart vad som gäller i fråga om sådant myndighetsbeslut om tidsbegränsning av förordnande som strider mot bestämmelserna i 7 § tredje stycket StjL eller mot de föreskrifter som avses däri.

Jag föreslår att i StjL tas in en bestämmelse om att förordnande som har meddelats i strid mot 7 § tredje stycket eller mot föreskrift, som avses där, på yrkande av tjänstemannen skall förklaras gälla tills vidare utan tidsbegränsning (7 § fjärde stycket).

Enligt nuvarande 39 a § (införd 1974: 383) StjL skall mål om tillämpning bl. a. av 7 § tredje stycket StjL eller av föreskrift som meddelats med stöd därav handläggas enligt LRA. Jag föreslår att detta skall gälla också mål om tillämpning av den nya bestämmelsen i fjärde stycket (nya 51 §).

Bestämmelser som svarar mot 7 § fjärde stycket StjL enligt förslaget kan i fråga om den icke statliga delen av det statligt löne reglerade området meddelas utan riksdagens medverkan, t. ex. i stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. och i skolstadgan.

Jag erinrar om vad jag har föreslagit beträffande särskild överläggning i avtalsförbjudna frågor (avsnitt 9.4).

9.6 Utlännings tillträde till offentlig tjänst

9.6.1 Allmänna synpunkter

Av bestämmelserna i 11 kap. 9 § tredje stycket nya RF framgår att utlänning i princip är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun. Direkt i RF görs emellertid ett antal undantag från denna grundsats beträffande särskilt betydelsefulla tjänster och uppdrag, och RF gör det vidare möjligt att i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag förbehålla också andra offentliga tjänster och uppdrag än de i RF uppräknade åt svenska medborgare.

I fråga om statliga tjänster och sådana kommunala tjänster som tillsätts av statligt organ har hittills gällt den motsatta grundsatsen. Sådana tjänster har på grund av bestämmelserna i 28 § första stycket i 1809 års RF ansetts vara i princip förbehållna svenska medborgare. Att utlän-

ningar nu likställs med svenska medborgare har sin grund i intresset av att erhålla så kvalificerade innehavare av de statliga tjänsterna som möjligt och i önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet (jfr prop. 1960: 143 s. 21 f och prop. 1973: 90 s. 406).

Vad gäller sådana kommunala tjänster som tillsätts av kommunerna själva innebär den nya RF däremot i de flesta fall inte någon förändring i det rådande rättsläget. I fråga om sådana tjänster har det redan tidigare i princip rätt frihet att anställa utlänningar. Som exempel på undantag från denna regel kan nämnas lärartjänster.

För innehav av statliga och kommunala uppdrag krävs f. n. i ganska stor utsträckning svenskt medborgarskap på grund av bestämmelser i de författningar som reglerar uppdragen i övrigt.

Det mest påtagliga resultatet av den nya grundlagsregleringen blir således att statliga myndigheter vid tjänstetillsättningar efter den 1 januari 1975 i princip inte längre skall göra någon skillnad mellan utlänningar och svenska medborgare grundad enbart på medborgarskapet. Emellertid medför bl. a. hänsynen till rikets säkerhet och önskemålet, att endast svenska medborgare skall kunna fatta beslut som på ett mera ingripande sätt berör enskildas rättsliga ställning, att man måste göra ett stort antal undantag utöver vad som framgår direkt av RF från grundsatsen om utlännings likställdhet med svensk medborgare. Det blir därför nödvändigt att innan den nya RF träder i tillämpning besluta om de ytterligare bestämmelser som krävs för att man efter den 1 januari 1975 skall kunna förbehålla tjänster för svenska medborgare i behövlig omfattning. Detta har också förutsatts under förarbetena till den nya RF (jfr prop. 1973: 90 s. 407).

Grundlagberedningen (GLB) har i sitt betänkande (SOU 1972: 16) med förslag till följdändringar till författningsreformen föreslagit att den lagreglering som gäller frågan om inskränkningar i möjligheterna för utlännings att vinna tillträde till statlig eller kommunal tjänst i största möjliga utsträckning samlas i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. Beredningens förslag innebär i sina huvuddrag att vissa lätt avgränsbara kategorier av tjänster som skall vara förbehållna svenska medborgare anges direkt i lagtexten samt att stats- och kommunaltjänstemannalagarna i övrigt endast innehåller bemyndiganden för regeringen att inom vissa angivna ramar bestämma i vilka fall statliga och kommunala tjänster skall vara förbehållna svenska medborgare. Regeringens beslut skall kunna ha formen såväl av generella föreskrifter som av konkreta avgöranden i särskilda fall.

Jag delar GLB:s uppfattning att en reglering som på detta sätt i huvudsak lägger i regeringens hand att avgöra vilka konkreta tjänster som skall vara stängda för utlänningar medför de bästa möjligheterna att åstadkomma en lämplig avvägning mellan, å den ena sidan, önskemålet att effektivt kunna använda utlänningar i svensk offentlig tjänst och, å

den andra, behovet av att reservera vissa uppgifter för svenska medborgare. Som beredningen framhåller skulle en uttömmande uppräkningslag av alla de tjänster som berörs resultera i en lagstiftningsprodukt som blev synnerligen svåröverskådlig och i behov av ständiga ändringar. Lösningen att genom allmänt utformade lagbestämmelser utestänga utlänningar från vissa kategorier av tjänster skulle, å sin sida, dels medföra tolkningssvårigheter, dels medföra risk för att också en del tjänster som man vill hålla öppna för utlänningar kom att reserveras för svenska medborgare.

Den nya RF kräver att förutsättningarna för att uppställa krav på svenskt medborgarskap för tillträde till bl. a. statliga tjänster anges i lag. Riksdagens inflytande över hithörande frågor bör, som GLB har föreslagit, säkras genom lagregler som innebär att regeringens kompetens att förbehålla tjänster åt svenska medborgare begränsas till att avse endast tjänstekategorier i fråga om vilka det föreligger ett särskilt behov av sådan kompetens.

Av vad jag nu har sagt framgår att jag i allt väsentligt ansluter mig till den lösning som har förordats av GLB och som i sina grunddrag har lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Jag vill emellertid föreslå en del, huvudsakligen mer detaljbetonade, avvikelser från beredningens förslag.

GLB har lagt fram förslag till bestämmelser inte bara i StjL utan också i kommunaltjänstemannalagen. Emellertid har kommunerna, som jag nyss nämnt, hittills ansetts i princip ha frihet att anställa utlänningar. I sammanhanget bör vidare beaktas att särskilda sakkunniga f. n. utreder frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. I den mån invandrare skulle bli valbara till kommunala organ, finns det uppenbarligen inte någon anledning att kräva svenskt medborgarskap av de tjänstemän som biträder dessa organ. De angivna omständigheterna medför att det inte nu kan komma i fråga att annat än i mycket obetydlig omfattning — t. ex. i fråga om vissa särskilt känsliga tjänster inom den specialreglerade kommunala förvaltningen — utestänga utlänningar från kommunal tjänst. Jag anser därför inte att det finns något behov av en sådan regel i kommunaltjänstemannalagen som GLB har föreslagit. I den mån man anser sig böra kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till en viss tjänst inom den specialreglerade kommunala förvaltningen bör detta krav tas in i den lagstiftning som reglerar verksamheten i fråga.

GLB har föreslagit att det direkt i StjL uppställs krav på svenskt medborgarskap endast för tillträde till ett par kategorier tjänster, nämligen militära och civilmilitära sådana. Den föreslagna lagtexten öppnar å andra sidan inte någon dispensmöjlighet i fråga om dessa tjänster. Jag anser att man, i syfte att göra regleringen så klar och lättillämpad som möjligt, bör ansluta sig till de principer som kommer till uttryck i

den föreslagna bestämmelsen. Detta innebär att endast sådana tjänstekategorier, som dels är särskilt betydelsefulla från de här aktuella synpunkterna, dels är lätt avgränsbara, dels utan undantag skall förbehållas svenska medborgare, anges direkt i StjL. Man bör t. ex. inte låta det lagfästa kravet på svenskt medborgarskap omfatta samtliga tjänster inom det militära försvaret eftersom det, såvitt gäller civila tjänster vid försvarsmakten, kan bli aktuellt med individuella undantag från ett sådant krav. Jag föreslår därför att man godtar den av GLB föreslagna regeln om militära och civilmilitära tjänster.

Enligt min uppfattning finns det ytterligare ett par kategorier av tjänster som, i likhet med de militära och civilmilitära tjänsterna, med fördel kan förbehållas svenska medborgare genom bestämmelser direkt i StjL. RÅ har i sitt remissyttrande över GLB:s förslag uttalat att åklagares eller polismans befogenhet över huvud taget inte borde utövas av annan än svensk medborgare. Bestämmelser av denna innebörd borde enligt RÅ tas in i lagtexten. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Begreppen åklagare och polisman är båda klara till sin innebörd och båda dessa tjänstekategorier är av den karaktären att de inte i något fall bör stå öppna för andra än svenska medborgare. Jag kan i sammanhanget erinra om att krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av domartjänst finns intaget redan i grundlagstexten. Jag föreslår således att bestämmelsen i StjL skall innehålla en föreskrift att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva militär eller civilmilitär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman.

GLB:s förslag innebär i övrigt att regeringens kompetens att stänga tjänster för utlännningar begränsas till att avse tjänst med vilken är förenad myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet. Förslaget har i denna del inte föranlett någon erinran under remissbehandlingen, och det torde i stort sett träffa de kategorier i fråga om vilka det är särskilt betydelsefullt att regeringen får besluta. Vissa smärre modifikationer är dock nödvändiga.

Det område som enligt GLB:s förslag överlämnas till regeringen torde i några hänseenden vara för snävt tilltaget. Enligt min uppfattning är den verksamhet som bedrivs inom regeringskansliet och i utrikesförvaltningen av den beskaffenhet att det stora flertalet tjänster där bör vara förbehållna svenska medborgare. De kriterier för att utesluta andra än svenska medborgare som uppställs i beredningens förslag täcker emellertid endast en del av behovet inom de nu nämnda verksamhetsområdena. Även tjänster som inte är förenade med myndighetsutövning, uppgift att företräda riket eller åliggande av betydelse för rikets säkerhet bör på dessa områden kunna förbehållas svenska medborgare. Jag föreslår därför att regeringen i StjL ges en generell behörighet att förbehålla svenska medborgare tjänster i regeringskansliet och utrikesförvaltningen.

Vad beträffar innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisar

GLB till uttalanden i ämbetsansvarskommitténs betänkande (SOU 1972: 1) Ämbetsansvaret II s. 129 f. Jag kan också nämna att justitieministern har utförligt diskuterat begreppet i prop. 1971: 30 med förslag till förvaltningsrättsreform, del 2, s. 334, och i prop. 1972: 5 med förslag till skadeståndslag, s. 498 ff. Begreppet myndighetsutövning förekommer vidare bl. a. i 11 kap. 6 § nya RF. Sammanfattningsvis kan sägas att med myndighetsutövning förstås utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (jfr 3 § första stycket förvaltningslagen).

Det torde förhålla sig så att ett mycket stort antal statliga tjänster på olika nivåer kan vara förenade med myndighetsutövning i någon form. Det torde inte vara nödvändigt att kräva svenskt medborgarskap som villkor för tillträde till alla sådana tjänster. Att i lagtexten skilja ut de typer av myndighetsutövning som skall kunna förbehållas svenska medborgare i motsats till övriga former av sådan verksamhet torde emellertid inte vara möjligt. Jag föreslår därför att GLB:s förslag i denna del godtas. Självfallet är emellertid att regeringen måste utnyttja ett bemyndigande av nu diskuterat slag på sådant sätt att de syften som ligger bakom den nya grundlagsregleringen inte äventyras.

Vad gäller innebörden av det i GLB:s förslag uppställda kriteriet "uppgift att företräda riket" hänvisar beredningen till vissa uttalanden i betänkandet (SOU 1963: 7) Utlännings tillträde till offentlig tjänst, s. 29. Enligt dessa uttalanden åsyftas med ifrågavarande bestämning tjänsterna i den diplomatiska och konsulära karriären samt de tjänster som innehas av personer, som utan att tillhöra denna karriär har knutits till utrikesrepresentationen för vissa bestämda uppgifter, t. ex. press-, handels-, lantbruks- och andra specialattachéer, samt vissa kategorier administrativa befattningshavare.

Det är tydligt att de nu nämnda kategorierna av tjänster samtliga omfattas av det av mig föreslagna kriteriet "tjänst i utrikesförvaltningen". Något behov av att behålla bestämningen "uppgift att företräda riket" föreligger därför inte. Däremot bör man vid utformningen av bestämmelserna i StjL beakta att ärenden som kräver internationella kontakter eller i övrigt har internationella aspekter under senare decennier har blivit allt vanligare hos statliga organ utanför utrikesförvaltningen. Som exempel på detta kan nämnas SIDA, kommerskollegium, exportkreditnämnden och de svenska biståndskontoren i utlandet. Enligt min mening bör regeringen ges behörighet att också i fråga om myndigheter och andra organ utanför den egentliga utrikesförvaltningen reservera tjänster, vilkas innehavare sysslar med internationella frågor, för svenska medborgare. Jag föreslår därför att det i StjL som en grund för att avsluta utlännningar från tjänst anges att med tjänsten kan vara förenad handläggning av frågor som rör förhållandet till annan stat eller mellanfolklig organisation. Att denna bestämning och kriteriet "tjänst i utri-

kesförvaltningen" i ganska stor utsträckning täcker samma område torde inte ge upphov till några komplikationer.

Också i fråga om bestämningen "åliggande av betydelse för rikets säkerhet" hänvisar GLB till SOU 1963: 7, s. 29. Enligt de uttalanden som görs där avses med detta uttryck i första hand befattningar inom totalförsvarets olika grenar. Därjämte avses tjänster inom polis- och åklagarväsendet samt inom kommunikationsverken, i den mån befattningshavaren har med hänsyn till rikets säkerhet betydelsefull arbetsuppgift. Också befattningarna i statsdepartementen sägs i stor omfattning få föras hit. Det sägs vidare att arbetsuppgifter av angiven art undantagsvis kan förekomma även inom andra myndigheter.

Den av GLB använda bestämningen torde i huvudsak täcka behovet av att reservera tjänster för svenska medborgare på de områden som är känsliga från försvarssynpunkt. Den kan emellertid i ett hänseende ge upphov till tvekan. Man kan nämligen tänka sig tjänster som visserligen bara innefattar åligganden som knappast kan sägas i och för sig vara av betydelse för rikets säkerhet — maskinskrivning, stencildragning etc. — men som ändå kan medföra kännedom om förhållanden som är av stor betydelse från säkerhetssynpunkt. Lagtexten bör utformas så att det klart framgår att det ingår i regeringens kompetens att reservera också tjänster av senast nämnt slag för svenska medborgare. Jag föreslår därför att bestämmelsen i StJL i denna del utformas så att den kommer att avse tjänst som kan medföra kännedom om förhållande av betydelse för rikets säkerhet.

De nu diskuterade bestämningarna torde i allt väsentligt täcka behovet av att kunna reservera statliga tjänster för svenska medborgare. Man kan emellertid inte utesluta att det undantagsvis finns behov av att också i andra fall kunna utestänga utlänningar. Jag syftar på tjänster, som inte är hänförliga till någon av de hittills nämnda kategorierna men som kan medföra mera betydande insyn i det svenska kreditväsendet och i det svenska näringslivet i övrigt. Tjänster av detta slag kan finnas vid sådana myndigheter som bankinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen och naturvårdsverket. Jag kan i sammanhanget nämna att riksbanksfullmäktige nyligen under åberopande av sådana synpunkter har uttalat sig för att i princip samtliga tjänster vid riksbanken bör vara förbehållna svenska medborgare. Mot bakgrund av det anförda förordar jag en bestämmelse som innebär att också tjänst som medför kännedom om förhållande som rör betydelsefullt allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse kan förbehållas svensk medborgare.

9.6.2 Vissa särskilda frågor

De bestämmelser om begränsningar i utlännings tillträde till statlig tjänst som behövs i StJL kan, som GLB har föreslagit, lämpligen tas in i ett nytt andra stycke i 4 §. Detta nödvändiggör vissa redaktionella ändringar i paragrafen.

En del särskilt betydelsefulla tjänster förbehålls för svenska medborgare direkt genom bestämmelser i nya RF (11 kap. 9 § tredje stycket). Vidare ger RF riksdagen full frihet att i lag ställa upp krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande också av andra tjänster än de i RF angivna. Som exempel på en sådan lagregel utanför StjL har i det föregående nämnts föreskriften i 9 kap. 2 § nya riksdagsordningen, att huvudsekreterare hos riksdagsutskott skall vara svensk medborgare. Enligt min mening bör 4 § andra stycket StjL inledas med en erinran om de krav på svenskt medborgarskap för innehav av statstjänst som uppställs i RF och annan lag.

Jag har tidigare nämnt att tjänsterna i regeringskansliet i betydande utsträckning bör reserveras för svenska medborgare och jag har med anledning härav föreslagit att regeringen skall få en generell behörighet att besluta om detta. Det torde vara lika angeläget att också de tjänster som finns inrättade vid riksdagen i huvudsak förbehålls för svenska medborgare. Det kan emellertid självfallet inte ankomma på regeringen att besluta om dessa tjänster liksom inte heller om tjänsterna vid riksdagens verk. I den mån riksdagen inte vill reglera frågan om tillträde till dessa tjänster genom generella föreskrifter i lagform, kan en lämplig lösning vara att riksdagen genom en särskild lagbestämmelse överlämnar åt riksdagens förvaltningskontor att genom generella föreskrifter eller i särskilda fall ställa upp krav på svenskt medborgarskap för innehav eller utövande av tjänst vid riksdagen eller dess verk. En lagregel av detta slag kan emellertid av tekniska skäl inte inarbetas i StjL, eftersom den skulle bryta mot den systematik som kommer till uttryck i "förvandlingsregeln" i 2 §. Det får enligt min uppfattning ankomma på riksdagen att själv avgöra hur denna fråga bör lösas.

Som jag redan har nämnt bör bestämmelserna om regeringens kompetens att förbehålla vissa tjänster för svenska medborgare utformas på så sätt att regeringen kan dels besluta generella föreskrifter i ämnet, dels besluta i enskilda fall. Jag vill erinra om att regeringen på grund av RF:s regler om dispensmakten (11 kap. 12 § RF) kan besluta att en tjänst skall besättas med en utlänning, även om tjänsten genom en generell föreskrift beslutad av regeringen skulle vara förbehållen svenska medborgare.

9.7 Prövning av frågor om entledigande, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare

9.7.1 Allmänna synpunkter

1974 års RF innehåller föreskrifter som syftar till att trygga ordinarie domares ställning och därigenom slå vakt om domarkårens självständighet och oberoende. Föreskrifterna, som återfinns i 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 §, är av två slag. Dels finns bestämmelser som materiellt begrän-

sar möjligheten att skilja en ordinarie domare från tjänsten. Dels finns regler som föreskriver rätt till domstolsprövning av beslut om mera betydande ingrepp i domares ställning.

Närmare bestämt innebär de processuellt betonade föreskrifterna att ordinarie domare, varmed förstås annan domare än sådan som har förordnats på viss tid eller tills vidare, alltid skall kunna få till stånd domstolsprövning av frågor om skiljande från tjänsten, om avstängning från tjänsteutövningen och om åläggande att undergå läkarundersökning. Gäller saken ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten, prövas målet av högsta domstolen som första instans, varvid talan skall väckas av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Föreskrifterna i 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 § RF utformades från den utgångspunkten att ämbetsansvarskommitténs förslag (SOU 1969: 20 och 1972: 1) till nytt sanktionssystem för offentliga funktionärer i sina huvuddrag skulle leda till lagstiftning. Förslaget innebär bl. a. att alla tvister om det offentliga anställningsförhållandet skall kunna dras inför domstol som tvistemål mellan arbetsgivare och arbetstagare, alltså även tvister om skiljande eller avstängning från tjänsten och om läkarundersökning.

Ett förslag till reformering av tjänstemannarätten, baserat på ämbetsansvarskommitténs betänkanden, väntas bli förelagt riksdagen under 1975 års riksmöte. Ny lagstiftning i ämnet kan träda i kraft tidigast den 1 januari 1976, dvs. ett år efter det att den nya RF har börjat tillämpas.

Nu gällande lagstiftning vid sidan om grundlagen uppfyller delvis inte RF:s föreskrifter om domstolsprövning av vissa anställningsfrågor som gäller ordinarie domare. Av den redogörelse i ämnet som jag har lämnat i det föregående (avsnitt 8.3) framgår sålunda i huvudsak följande. Beslut om entledigande av ordinarie domare i samband med pensionering kan inte alltid hänskjutas till prövning av domstol. Möjlighet till domstolsprövning föreligger inte i fråga om beslut om avstängning från tjänsten vid sjukdom och jämförliga förhållanden eller beträffande beslut om läkarundersökning. Föreskrifterna i RF om prövning direkt i högsta domstolen av hithörande frågor som gäller justitieråd eller regeringsråd tillgodoses bara i begränsad omfattning genom gällande lagstiftning.

Under sådana omständigheter har frågan uppkommit huruvida provisoriska lagstiftningsåtgärder bör vidtas i väntan på att det nya sanktionssystemet för statliga tjänstemän genomförs.

En möjlighet kunde vara att helt enkelt hänvisa till att grundlagsreglerna om domstolsprövning såsom överordnade vanlig lag är direkt tillämpliga, oavsett innehållet i den vanliga lagstiftningen. De aktuella bestämmelserna i RF torde emellertid i huvudsak förutsätta att närmare bestämmelser ges i vanlig lag och ha till främsta syfte att styra innehål-

let i sådan lag. Under alla omständigheter skulle frågan om relationen mellan t. ex. vissa regler i StjL och RF komma att bereda rättstillämpningen mycket stora svårigheter.

Med hänsyn till det sagda och till den principiella betydelsen av att författningar på lägre nivå än grundlag står i överensstämmelse med grundlagsföreskrifterna anser jag att man, i vart fall såvitt gäller ordinarie domare i allmänhet, inte kan underlåta att med verkan redan fr. o. m. den 1 januari 1975 anpassa den vanliga lagstiftningen till de grundlagskrav som gäller enligt den nya RF.

Angående justitieråd och regeringsråd förefaller det emellertid försvårat att — för den korta tid som det här av allt att döma är fråga om — ge avkall på en fullständig samordning mellan vanlig lag och grundlagsföreskrifterna. Bl. a. kan åberopas att bestämmelserna i 12 kap. 8 § RF delvis är direkt tillämplbara utan att motsättningen till annan lagstiftning behöver vålla några problem.

En tillämpning av de angivna riktlinjerna föranleder till en början konstaterandet att någon ändring f. n. knappast behöver göras i reglerna om avsättning och suspension. Dessa regler tillgodoser kravet på domstolsprövning såvitt gäller domare i allmänhet. Att de — som fallet är — inte undantagslöst går att förlika med föreskriften om prövning direkt i högsta domstolen av frågor om entledigande och avstängning av justitieråd och regeringsråd saknar praktisk betydelse.

Efter att ha samrått med chefen för socialdepartementet föreslår jag att lagen (1955: 261) om avstängning av domare kompletteras så att den blir tillämplig också på domare i försäkringsdomstolen. Härefter är rätten till domstolsprövning av fråga om avstängning av ordinarie domare vid misstanke om brott garanterad. Däremot anser jag att en särreglering i lagen beträffande justitieråd och regeringsråd, vilka i och för sig omfattas av avstängningslagen, bör kunna anstå till dess reformen angående ämbetsansvaret genomförs.

Det återstår att ta ställning till den procedur som StjL och därtill anslutande föreskrifter anvisar för prövning av frågor om entledigande i samband med pensionering, om avstängning vid sjukdom m. m. och om läkarundersökning. Denna procedur svarar bara i vissa fall mot vad den nya RF kräver angående behandlingen av ordinarie domare. I denna del bör därför genomföras en provisorisk anpassning till grundlagsbestämmelserna.

9.7.2 Entledigande i samband med pensionering, avstängning vid sjukdom och läkarundersökning enligt statstjänstemannalagen

Den lagtekniska lösningen

För den provisoriska regleringen av de tjänstemannarättsliga frågorna står två alternativa lagtekniska lösningar till buds.

Avvikelserna från StjL:s principer och systematik skulle bli minst,

om man valde metoden att, där det behövs, decentralisera beslutanderätten i fråga om entledigande i samband med pensionering, avstängning och läkarundersökning från regeringen till annan myndighet, varvid fullföljd mot myndighetens beslut kom att ske hos förvaltningsdomstol.

Det angivna tillvägagångssättet kan emellertid kritiseras. Åtskilliga svårigheter knyter sig sålunda till valet av ny beslutsinstans. Bl. a. kompliceras bilden genom tillkomsten av domstolsväsendets centralmyndighet vid halvårsskiftet 1975. Risk finns att man med denna metod till större eller mindre del nödgas flytta uppgifterna att besluta om entledigande i samband med pensionering, avstängning och läkarundersökning både den 1 januari 1975, den 1 juli 1975 och den 1 januari 1976, då det nya sanktionssystemet kan antas bli genomfört. Detta skulle leda till en oacceptabel ryckighet i regleringen.

Mot denna bakgrund synes det vara att föredra att åstadkomma den grundlagstryggade domstolsprövningen genom att redan den 1 januari 1975 tillåta civilprocessuell prövning av hithörande frågor. Förslaget innebär endast ett föregripande av en ordning som med ganska stor säkerhet kommer att gälla för alla statstjänstemän fr. o. m. år 1976. En civilprocessuell prövning av tvingande regler om anställnings upphörande har f. ö. redan vunnit insteg på statstjänstemannarättens område, nämligen såvitt gäller uppsägningstvister. Detta inslag förstärks, om — som jag har föreslagit i det föregående — LAS:s regler om turordning vid uppsägning i princip utsträcks också till det statliga området. En särskild fördel med den nu diskuterade lösningen är att den utan större svårighet kan göras tillämplig också på justitieråd och regeringsråd.

Under åberopande av det anförda föreslår jag att de ändringar i StJL som betingas av reglerna i den nya RF om domstolsprövning av frågor om domares ställning grundas på en lösning av innebörd att frågorna kan bli föremål för prövning i civilprocessuell ordning.

Den närmare utformningen av förslaget

De särskilda föreskrifterna om prövning i civilprocessuell ordning av tvister om entledigande i samband med pensionering m. m. bör begränsas till att gälla ordinarie domare. De bör å andra sidan inbegripa alla beslut om entledigande i samband med pensionering av ordinarie domare, alltså även sådana beslut som f. n. kan överklagas hos förvaltningsdomstol. Föreskrifterna återfinns i förslaget till ändring i StJL i 27, 51 och 52 §§.

Som jag har angivit förut bör alla tvister om uppsägning av tjänsteman handläggas enligt LRA. Samma ordning bör tillämpas för tvister om entledigande i samband med pensionering, avstängning eller läkarundersökning av ordinarie domare i allmänhet. Detta innebär att arbetsdomstolen som enda instans handlägger mål där organiserad domare

är part, medan mål som gäller oorganiserad domare tas upp av tingsrätt som första instans och av arbetsdomstolen som andra och sista instans. Mål som gäller justitieråd eller regeringsråd måste däremot i enlighet med föreskriften i 12 kap. 8 § RF prövas av högsta domstolen, på talan av justitiekanslern eller någon av riksdagens ombudsmän.

Det torde beträffande fallen av entledigande i samband med pensionering stå klart att hänvisningen till LRA (51 § StjL) gäller endast mål där staten-arbetsgivaren mot domarens bestridande hävdar att avgångsskyldighet föreligger. Frågor om pensionsförmåner faller utanför LRA:s tillämpning, så länge de är reglerade i författning och inte genom avtal (1 kap. 2 § andra stycket LRA).

Beträffande de bestämmelser i LRA som blir tillämpliga på nu ifrågasvarande tvister kan särskilt hänvisas till 1 kap. 3 § om avgörande av skiljemän, till 4 kap. 5 § om befogenhet för förening av arbetstagare att vid arbetsdomstolen kära för medlem och till 5 kap. 2 § om kvittning av rättegångskostnad. Jag vill också nämna att de av mig föreslagna nya reglerna i 52 § StjL och 4 kap. 7 § LRA (se avsnitt 9.4) är tillämpliga. Det innebär att den som vill väcka talan vid arbetsdomstolen i en tvist om entledigande i samband med pensionering, avstängning eller läkarundersökning av domare är skyldig att bereda motparten tillfälle till särskild överläggning i frågan och att arbetsdomstolen inte får ta upp saken till prövning förrän kåranden har visat att han har tagit sådant initiativ.

Enligt lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut får arbetstagare inte anföra besvär mot offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- och anställningsvillkor, om talan i saken skall handläggas enligt LRA. Enligt min mening saknas anledning att göra undantag från inskränkningsslagen, när fråga är om tvister om domares ställning. I gengäld skall naturligtvis domaren kunna få det administrativa beslutet överprövat i full omfattning i tvistemål. Uttryckliga föreskrifter föreslås därför (53 § StjL) om att beslut om entledigande i samband med pensionering och om läkarundersökning inte får leda till verkställighet så länge frågan om domstols prövning ännu står öppen. Jag föreslår dock den modifikation i fråga om annan domare än justitieråd eller regeringsråd att domstolen interimistiskt skall kunna förklara att anställningen har upphört, när tjänstemannen har uppnått den ålder då han senast är skyldig att avgå med pension. Beträffande beslut om avstängning, vilka såvitt gäller domare i allmänhet liksom f. n. bör kunna verkställas omedelbart, framgår omfattningen av domstolens befogenhet i målet av en föreskrift (53 § tredje stycket StjL) om rätt att interimistiskt häva verkställigheten. Härav kan utläsas att domstolen i sitt slutliga avgörande är befogad att upphäva avstängningsbeslutet.

Tjänsteman, som är missnöjd med beslut enligt StjL om skiljande

från tjänsten etc., måste f. n. själv ta initiativ till omprövning av beslutet, i den mån klagomöjlighet alls föreligger. Anledning saknas att nu beträffande tvister som gäller domare i allmänhet införa någon annan ordning. Det bör alltså ankomma på domare, som inte vill böja sig för beslut om entledigande i samband med pensionering, avstängning eller läkarundersökning, att väcka talan mot staten. När det gäller beslut om entledigande i samband med pensionering eller om läkarundersökning kan man inte undvara en tidsfrist, inom vilken talan skall väckas. Under beaktande bl. a. av de föreslagna nya föreskrifterna i 52 § StjL och i 4 kap. 7 § LRA om skyldighet för käranden att ta initiativ till överläggning med motparten innan talan väcks föreslår jag att fullföljdstiden bestäms till fyra veckor från den dag då domaren fick del av beslutet (53 § StjL). I fråga om beslut om avstängning synes däremot behov inte föreligga att uppställa någon fullföljdsfrist. Avstängning har nämligen interimistisk karaktär och kan enligt 27 § StjL verkställas omedelbart.

Vad som har sagts nu om initiativ till domstolsprövning och om talfrister har avsett ordinarie domare i allmänhet. Beträffande justitieråd och regeringsråd gäller enligt 12 kap. 8 § RF att talan skall väckas av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. En erinran härom görs i 51 § första stycket StjL enligt förslaget. Jag har med tanke på sakens ringa praktiska vikt funnit det överflödigt att tynga lagtexten med en föreskrift om viss tid inom vilken JO eller JK måste väcka talan. Av ett motivuttalande till 12 kap. 8 § RF (prop. 1973: 90 s. 442 f) framgår att administrativt beslut om entledigande, avstängning eller läkarundersökning av justitieråd eller regeringsråd inte utan domarens samtycke får gå i verkställighet förrän högsta domstolen har fastställt beslutet. Denna ordning bekräftas, såvitt gäller beslut om entledigande i samband med pensionering eller om läkarundersökning, av de förut nämnda föreskrifterna i 53 § StjL. Såvitt angår beslut om avstängning krävs en särregel för justitieråden och regeringsråden, eftersom den allmänna regeln, som förut nämnts, är den att beslut om avstängning har omedelbar verkan. Undantagsregeln beträffande justitieråd och regeringsråd föreslås få sin plats i 27 § StjL.

9.8 Formella ändringar i anslutning till 1974 års regeringsform, m. m.

Jag begagnar detta tillfälle till att föreslå en del formella ändringar i StjL, de flesta föranledda av den nya RF:s införande. Åtskilliga av ändringarna är av rent terminologisk eller redaktionell natur och behöver inte motiveras särskilt. Några ändringar har jag dock ansett mig böra kommentera i korthet.

I 2 § föreskrivs f. n. att i fråga om tjänsteman hos riksdagen eller dess verk de befogenheter som enligt StjL tillkommer konungen skall utövas av riksdagen eller organ som riksdagen bestämmer. I paragrafen åsyftas dels befogenhet att besluta föreskrifter, dels befogenhet att be-

sluta i enskilda fall. Riksdagen kan emellertid direkt på grund av RF besluta sådana föreskrifter som avses i paragrafen. Det räcker därför att säga att regeringens befogenheter att meddela generella regler inte sträcker sig till riksdagsförvaltningens område. Detta följer visserligen redan av bestämmelsen i 8 kap. 13 § andra stycket RF, men kan behöva upprepas till undvikande av missförstånd. Vad därefter gäller beslut i det särskilda fallet framgår av 11 kap. 8 § RF att riksdagen som sådan inte får utöva beslutanderätten. I denna del bör därför föreskrivas att beslutsbefogenheten inom riksdagsförvaltningen tillkommer organ, som riksdagen utser.

10 § tredje stycket StjL upptar såvitt gäller justitieråds och regeringsråds allmänna åligganden i tjänsten en hänvisning till vad som föreskrivs i RF — dvs. 1809 års RF — och med stöd därav meddelade författningar. Några föreskrifter om justitieråds och regeringsråds allmänna åligganden kan emellertid inte anses vara upptagna i den nya RF. Med hänsyn härtill och då hinder inte heller i övrigt möter, bör tredje stycket slopas.

I 29 § andra stycket StjL ges f. n. en hänvisning till föreskrifter i 1809 års RF angående skiljande från tjänsten av justitieråd eller regeringsråd på grund av ämbetsbrott eller efter anmälan av riksdagen. Hänvisningen har motiverats dels av att frågan om avsättning enligt 1809 års RF såvitt gällde tjänstebrott skulle prövas av riksrätten, dels av det i samma RF angivna institutet opinionsnämnden (prop. 1970: 72 s. 89 och 96). Då den nya RF saknar motsvarighet till dessa bestämmelser, torde andra stycket kunna utgå.

I första stycket av 39 § StjL, som i förslaget till ändring i lagen har betecknats 50 §, föreskrivs f. n. att rätten att föra talan mot myndighets beslut enligt StjL eller enligt bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen inte får inskränkas. Jag föreslår att stycket jämkas så att det uttryckligen framgår dels att förbudet mot inskränkning gäller rätten att föra talan genom besvär, dels att förbudet gäller, om inte annat föreskrivs i lag. Med lag åsyftas här främst lagen om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut.

Vissa formella ändringar föreslås också i nyssnämnda lag, i kommunaltjänstemannalagen och i lagen (1965: 276) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

Samtliga av mig förordade lagändringar bör träda i kraft den 1 januari 1975. En del särskilda övergångsbestämmelser föreslås dock.

10 Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga förslagen till

1. lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
2. lag om ändring i lagen (1974: 359) om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
3. lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275),
4. lag om ändring i lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut,
5. lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister,
6. lag om ändring i lagen (1974: 354) om ändring i lagen (1955: 261) om avstängning av domare,
7. lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
1 Förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)	3
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974: 359) om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)	12
3 Förslag till lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)	13
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1965: 276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut ..	13
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1974: 371) om rättegången i arbetstvister	14
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1974: 354) om ändring i lagen (1955: 261) om avstängning av domare	15
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.	16
Utdrag av statsrådsprotokollet den 30 oktober 1974	17
1 Inledning	17
2 Den offentliga sektorn och anställningsskyddet	19
2.1 Gällande ordning	19
2.2 Anpassningsfrågor	22
3 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, m. m.	26
3.1 Gällande ordning	26
3.2 Lagen om anställningsskydd	26
3.3 Senare utredningsförslag och remissyttranden över detta ..	29
4 Företrädesrätt till ny anställning, m. m.	32
4.1 Gällande ordning	32
4.2 Lagen om anställningsskydd	32
5 Särskild överläggning i avtalsförbjuden tvistefråga	36
6 Prövning av tidsbegränsat förordnande på statlig tjänst	36
7 Utlännings tillträde till offentlig tjänst	37
7.1 Gällande ordning	37
7.2 1974 års regeringsform	38
7.3 Grundlagberedningen	39
8 Prövning av frågor om entledigande, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare	40
8.1 Gällande rätt vid sidan om grundlagen	40
8.2 1974 års regeringsform	43
8.3 Gällande rätts överensstämmelse med 1974 års regeringsform	44
8.4 Ämbetsansvarskommittén m. m.	45
8.5 Centralmyndighet för domstolsväsendet	46
9 Föredraganden	46
9.1 Den offentliga sektorn och anställningsskyddet, m. m.	46
9.2 Turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist, m. m.	50
9.2.1 Allmänna synpunkter	50
9.2.2 Bestämning av uppsägningskretsen	52

9.2.3	Bestämning av tjänstemans plats inom uppsägningskretsen	54
9.2.4	Särskilt skydd för partiellt arbetsföra	56
9.2.5	Omplaceringsansvaret	57
9.2.6	Frågan om ogiltigförklaring av uppsägning som strider mot turordningsregel och om talan mot uppsägningsbeslutet	59
9.2.7	Permittering	62
9.2.8	Den lagtekniska lösningen	62
9.3	Företrädesrätt till ny anställning (återanställningsrätt), m. m.	63
9.3.1	Allmänna synpunkter	63
9.3.2	Bestämning av återanställningskretsen	65
9.3.3	Bestämning av återanställningsberättigads plats inom kretsen	66
9.3.4	Återanställningsrätten vid omplacering m. m. och vid tjänsteförening	66
9.3.5	Förfarandet vid anmälan av anspråk på återanställningsrätt, m. m.	68
9.3.6	Ledigkungörande m. m.	68
9.3.7	Talan mot beslut som strider mot företrädesregel ..	69
9.3.8	Den lagtekniska lösningen	70
9.4	Särskild överläggning i avtalsförbjuden tvistefråga	70
9.5	Prövning av tidsbegränsat förordnande på statlig tjänst	71
9.6	Utlännings tillträde till offentlig tjänst	72
9.6.1	Allmänna synpunkter	72
9.6.2	Vissa särskilda frågor	77
9.7	Prövning av frågor om entledigande, avstängning och läkarundersökning av ordinarie domare	78
9.7.1	Allmänna synpunkter	78
9.7.2	Entledigande i samband med pensionering, avstängning vid sjukdom och läkarundersökning enligt stats-tjänstemannalagen	80
9.8	Formella ändringar i anslutning till 1974 års regeringsform, m. m.	83
10	Hemställan	84

