

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet En gemensam utbildning inom statsförvaltningen

(Fi2020/02978)

Sammanfattning

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet.

I betänkandet föreslås bl.a. en gemensam, obligatorisk utbildning inom statsförvaltningen. Mitt yttrande begränsas i huvudsak till frågor som är av central betydelse för JO:s uppdrag.

Inledningsvis vill jag framhålla att ändamålet med förslaget, dvs. att öka förtroendet för statsförvaltningen och ytterst för demokratin, är mycket angeläget. Att anställda och uppdragstagare vid statliga myndigheter har goda kunskaper om de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen är en förutsättning för att upprätthålla en välfungerande rättsstat. Jag är därför mycket positiv till ökade utbildningsinsatser och till det bakomliggande syftet med Tillitsdelegationens förslag.

I sin redogörelse för förslagen framhåller Tillitsdelegationen bl.a. att riksdagen och regeringen har olika roller i den parlamentariska demokratin och att avståndet mellan riksdag och regering måste upprätthållas. Delegationen pekar även på den särställning som JO har, som en del av riksdagens kontrollmakt, och poängterar att det är av avgörande betydelse att det institutionella oberoendet bevaras och värnas. Jag har stor förståelse för de utmaningar som delegationen kan ha ställts inför under sitt arbete.

Den föreslagna gemensamma och obligatoriska utbildningen väcker dock ett flertal frågor kopplade till JO:s institutionella oberoende. Med hänsyn till den avgörande betydelse som JO:s oberoende bedöms ha för utförandet av uppdraget bör dessa frågor analyseras djupare. Förutsättningarna för, och lämpligheten av, att reglering sker genom lag respektive förordning på förslaget sätt bör också övervägas

ytterligare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Mina synpunkter utvecklas i det följande.

En gemensam och obligatorisk utbildning inom statsförvaltningen

Enligt Tillitsdelegationens förslag ska den gemensamma utbildningen för statsanställda gälla för myndigheter under såväl riksdag som regering (se avsnitt 3.3.1). Den gemensamma utbildningen föreslås bestå av en grundutbildning och en fortbildning, där grundutbildningen ska vara obligatorisk (se avsnitt 7.3.2 och 7.7.1). Det ska införas ett råd för utbildning inom statsförvaltningen, för vilken Statskontoret föreslås som värmyndighet. Rådet ska ansvara för innehållet i den gemensamma utbildningen (avsnitt 7.4.2).

Utbildningen ska tillhandahållas av ett universitet, som också får till uppgift att bl.a. besluta om undantag från skyldigheten att delta i grundutbildningen om det är motiverat med hänsyn till den enskildes arbetsuppgifter eller personliga förhållanden (se avsnitt 7.7.4 och 11.2.2).

Som jag redan har konstaterat uppmärksammar delegationen JO:s särställning inom den offentliga förvaltningen. I linje med denna föreslår delegationen att ombudsmännen inte ska vara skyldiga att delta i den gemensamma utbildningen (se avsnitt 7.6.3). Jag är mycket positiv till detta förslag. Enligt delegationens mening saknas däremot skäl för att undanta övriga medarbetare vid myndigheten. Några närmare överväganden som motiverar att endast ombudsmännen undantas från utbildningen presenteras dock inte. Frågan om hur en skyldighet för JO:s anställda att delta i utbildningen principiellt förhåller sig till myndighetens institutionella oberoende berörs således inte.

Att dra en skiljelinje mellan ombudsmännen och övriga medarbetare är i det nu aktuella sammanhanget inte heller i praktiken alldeles enkelt. Av myndighetens arbetsordning följer exempelvis att såväl kanslichefen och byråchefer självständigt får besluta om vissa utredningsåtgärder och på uppdrag av en ombudsman får de, liksom föredraganden, verkställa inspektioner. Byråchefer får även, efter särskilt beslut från berörd ombudsman, fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Det arbete som dessa personalkategorier självständigt utför är alltså i sak mycket nära knutet ombudsmännens uppdrag.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör frågan om förslagen garanterar JO:s institutionella oberoende analyseras ytterligare.

En annan aspekt av det institutionella oberoendet berörs av förslagen om att det är en myndighet under regeringen som ska besluta om en medarbetare hos JO ska beviljas undantag från skyldighet att delta i utbildningen samt att ett beslutsorgan vid en annan regeringsmyndighet ska ansvara för innehållet i densamma. Frågan om lämpligheten av att myndigheter under regeringen ges möjlighet att direkt eller indirekt påverka JO:s verksamhet omfattas av uppdraget till en särskild utredning (se Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän [JO], Riksdagsstyrelsens beslut den 10 februari 2020). Om

grundutbildningen ska vara obligatorisk för JO:s anställda bör det i vart fall övervägas om inte uppgiften att bevilja undantag ska vara förbehållen arbetsgivaren.

Förutsättningar enligt regeringsformen

Tillitsdelegationen har gjort bedömningen att den föreslagna utbildningen utgör en sådan offentligrättsligt betungande föreskrift för de statsanställda som ska regleras genom lag (8 kap. 2 § 2 regeringsformen). Enligt delegationen är den föreslagna utbildningen av sådan art att anställda vid statliga myndigheter inte har haft att räkna med att utbildningen ska införas. Utbildningen kan därför, enligt delegationen, inte utan vidare anses utgöra en sådan skyldighet som följer av anställningsförhållandet (se avsnitt 7.3.4).

Delegationens resonemang väcker frågor om vad en statsanställd kan ha anledning att räkna med. Det förekommer redan i dag att statsanställda åläggs att delta i utbildningsinsatser som var okända för dem när de ingick anställningsförhållandet. Det framgår inte tydligt hur den nu föreslagna utbildningen skiljer sig från andra sådana utbildningar. Jag efterlyser därför fördjupade resonemang om vad som kan anses ingå i ett anställningsförhållande, och därmed även om utformningen av regleringen av skyldigheten.

Elisabeth Rynning

Yttrandet har föredragits av Elin Schmid. Kanslichefen Maria Hellberg har deltagit i beredningen.