

Kommittédirektiv

Vissa frågor om statligt anställdas rättsställning

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda vissa frågor som rör statligt anställdas rättsställning. Utredaren ska bedöma om det nuvarande regelverket och tillämpningen av detta utgör en bra grund för kompetensförsörjningen vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Syftet med utredningen är att säkerställa att det finns en förutsebar och ändamålsenlig ordning för kompetensförsörjningen, så att myndigheterna kan attrahera, rekrytera och behålla rätt kompetens.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som säkerställer att Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut att ändra ett anställningsbeslut följs,
- analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet,
- analysera om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas för en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 november 2021.

Rättsliga utgångspunkter för statliga anställningar

Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs enligt 12 kap. 5 § regeringsformen (RF) av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas enligt 12 kap. 7 § RF i lag. Sådana bestämmelser finns huvudsakligen i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Begreppet tjänst i regeringsformen motsvaras av begreppet anställning i lagen om offentlig anställning (prop. 1993/94:65 s. 38 f.).

Under senare år har ett antal frågor väckts om vissa statligt anställdas rättsställning. Det finns behov av att samlat utreda dessa frågeställningar.

Uppdraget att överväga konsekvenserna av ett ändrat anställningsbeslut

Vid beslut om statliga anställningar ska skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 § andra stycket LOA). Vid anställningar ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål (4 § anställningsförordningen [1994:373], förkortad AF).

Ett beslut i ett anställningsärende som fattats av en myndighet under regeringen får enligt 21 § AF överklagas hos Statens överklagandenämnd. Beslut om anställning vid en högskola får enligt 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Respektive överklagandenämnds beslut får inte överklagas.

En rekryteringsprocess som avser en statlig anställning har många gemensamma drag med vad som gäller för en anställning på den övriga arbetsmarknaden. Exempelvis får diskriminering av de som söker en anställning inte förekomma. Myndigheten informerar om den lediga anställningen och en sökande som är intresserad av den anmäler sitt intresse. Efter ett urval ingår arbetsgivaren och den sökande ett civilrättsligt avtal, för vilket det inte finns något formkrav.

Det finns emellertid vissa särdrag för en statlig anställning, t.ex. att myndigheten även fattar ett förvaltningsrättsligt beslut om anställningen. Detta beslut kan överklagas av de sökande som inte har anställts. Det är alltså det förvaltningsrättsliga beslutet, men inte det civilrättsliga avtalet, som kan överklagas. Det innebär också att det uppstår tillämpningsproblem om överklagandenämnden ändrar det förvaltningsrättsliga beslutet om anställning, om det dessförinnan ingåtts ett civilrättsligt avtal om anställning.

Myndighetens agerande kan vid en sådan situation komma i konflikt med regeringsformens bestämmelser om förtjänst och skicklighet. Riksdagens ombudsmän (JO) har i beslut den 31 mars 2020 (dnr 4816-2018 och 4835-2018) riktat allvarlig kritik mot en myndighet för hur den har hanterat en överklagandenämnds beslut ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv. JO konstaterar i sitt beslut att när ett överklagande bifalls är det av grundläggande betydelse att en beslutsmyndighet respekterar och rättar sig efter det som en överinstans har bestämt. JO framhåller vidare att det finns en principiell skyldighet för beslutsmyndigheten att tolka och tillämpa överinstansens beslut på ett lojalt sätt.

När en överklagandenämnd ändrar ett anställningsbeslut, genom att bifalla ett överklagande, kan det leda till betydande konsekvenser för den anställande myndigheten. Om myndigheten redan har anställt en person kan det få till följd att myndigheten behöver hantera övertalighet. De ekonomiska förutsättningarna att rätta sig efter beslutet kan skilja sig åt mellan en liten och en stor myndighet. Ett ändringsbeslut kan också påverka såväl det fortsatta yrkeslivet som privatlivet för enskilda personer. Den först anställda personen kan ha sagt upp en tidigare anställning och flyttat från sin tidigare hemort. Efter att ha tillträtt, introducerats och arbetat en tid på myndigheten, kan hon eller han ha ett berättigat intresse av att få ha kvar anställningen.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som säkerställer att Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut att ändra ett anställningsbeslut följs, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över möjligheterna till avstängning av statligt anställda

För avstängning av statligt anställda gäller sedan 1994 samma bestämmelser som på den övriga arbetsmarknaden, se 34, 35 och 37 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

I lagen (1976:600) om offentlig anställning angavs när anställda fick stängas av, medan det i lagen om anställningsskydd anges när avstängning inte får ske. Reglerna om avstängning vid uppsägning eller upphörande av anställning i den äldre lagen fördes inte över till lagen om offentlig anställning, då det ansågs vara av vikt att samma regler i fråga om avstängning skulle gälla för hela arbetsmarknaden (prop. 1993/94:65 s. 76–81, 98 och 99).

För ordinarie domare och andra fullmaktsanställda fanns tidigare en särskild reglering i den äldre lagen om offentlig anställning. Bestämmelsen motsvarade innehållsmässigt den nu gällande regleringen om avstängning av ordinarie domare och andra statligt anställda med fullmaktsanställning i 10 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Av förarbetsuttalanden framgår att bestämmelsen främst infördes eftersom det i 11 kap. 9 § RF anges att en ordinarie domare som har avstängts från arbetet ska kunna begära att beslutet prövas i domstol (prop. 1993/94:65 s. 142).

Regleringen i lagen om anställningsskydd innebär, i enlighet med vad som anförts ovan, att avstängning inte får ske i vissa specifika fall. Om det uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet, får t.ex. arbetstagaren inte stängas av från arbetet på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen, om det inte finns särskilda skäl (34 § andra stycket LAS).

JO har i ett beslut uttalat att det saknas uttryckligt lagstöd för att stänga av en statligt anställd från arbetet, förutom i samband med uppsägning eller avskedande. JO konstaterade i beslutet att det finns ett klart behov att i vissa fall kunna stänga av en offentligt anställd som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning och att en sådan möjlighet självfallet bör lagfästas i tydlig lag (JO 2002/03 s. 182). JO har även i sitt remissvar över promemorian Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, med mera (JU1999/205) framhållit behovet av klagande lagstiftningsåtgärder. Regeringen anförde med anledning av detta att frågan inte hade behandlats i promemorian och krävde ytterligare överväganden innan regeringen kunde ta ställning (prop. 2002/03:47 s. 10).

I förarbetena till lagen om offentlig anställning anges att arbetsgivaren i vissa akuta nödsituationer, med hänvisning till rätten att försätta en arbetstagare ur tjänstgöring, anses kunna ställa en arbetstagare åt sidan. En anledning till ett sådant beslut kan vara att arbetstagaren uppträder påverkad eller är våldsam på arbetsplatsen. Denna rätt att försätta en arbetstagare ur tjänstgöring grundar sig på arbetsgivarens arbetsledningsrätt och allmänna rättsgrundsatser om nöd (prop. 1993/94:65 s. 98 f.).

Med stöd av 31 § LOA och 3 § AF får regeringen vidare skilja vissa arbetstagare inom polisväsendet, utrikesförvaltningen och försvaret från sina arbetsuppgifter med omedelbar verkan, om det är nödvändigt med hänvisning till landets bästa. Arbetsgivaren och arbetstagaren kan även komma överens om att en arbetstagare ska vara arbetsbefriad med lön. En sådan överenskommelse kan innebära att arbetstagaren inte ska vistas på arbetsplatsen.

Arbetsgivarens åtgärd att stänga av en arbetstagare på grund av arbetstagarens förseelser i arbetet kan i vissa fall betraktas som en disciplinär åtgärd. Av 62 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet följer att en sådan åtgärd måste ha stöd i lag eller kollektivavtal. Enligt 15 § LOA är disciplinpåföljderna för statligt anställda varning och löneavdrag. Avvikelser från denna bestämmelse får göras i kollektivavtal (16 § LOA).

Parterna på det statliga avtalsområdet har i villkorsavtalen (VA/VA-T) träffat kollektivavtal om avstängning. Enligt 13 kap. 12 § i avtalen kan en arbetstagare stängas av från arbete om så nödvändigtvis måste ske. Arbetstagaren kan stängas av om hon eller han på goda grunder misstänks för brottslighet eller annat grovt åsidosättande som kan föranleda skiljande från anställningen. Vidare krävs att situationen är sådan att en fortsatt närvaro på arbetsplatsen riskerar att allvarligt rubba förtroendet för arbetstagarens opartiskhet, skada myndighetens anseende eller försvåra den fortsatta utredningen. Avstängning får ske i avvaktan på arbetsgivarens slutliga ställningstagande under högst 30 kalenderdagar i sänder.

Arbetstagaren behåller som huvudregel sina anställningsförmåner under avstängning och vid försättning ur tjänstgöring (jfr 6 kap. 9–10 §§ VA/VA-T).

Det kan även i andra fall än de situationer som beskrivits ovan finnas behov av att under en tid kunna arbetsbefria statligt anställda arbetstagare, t.ex. om

arbetstagaren misstänks för brott. Om arbetstagarens kollegor har hörts eller ska höras som målsägare eller vittnen under brottsutredningen, kan det innebära risker för arbetsmiljön om arbetstagaren fritt kan vistas på arbetsplatsen. Även medborgarnas förtroende för myndighetens verksamhet kan påverkas i ett sådant fall.

Eftersom det saknas uttryckligt lagstöd för att stänga av en statligt anställd från arbetet bör det övervägas om en bestämmelse som reglerar detta bör införas.

Utredaren ska därför

- analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet,
- överväga om arbetstagaren bör behålla lön och andra anställningsförmåner under avstängningen, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget omfattar i denna del inte arbetstagare som är anställda med fullmakt enligt lagen om fullmaktsanställning.

Uppdraget att se över vissa anställningsvillkor för myndighetschefer

Av 12 kap. 2 § RF framgår att förvaltningsmyndigheterna är självständiga vid myndighetsutövning mot en enskild och rättstillämpning. Myndighetschefens yttersta ansvar för de beslut som fattas i myndigheten ställer krav på ett visst oberoende.

En myndighetschefs arbetsuppgifter och anställningsförhållanden är speciella och skiljer sig från vad som gäller såväl i den övriga offentliga sektorn som i näringslivet. För att kunna rekrytera de mest kvalificerade personerna för dessa speciella uppdrag är det angeläget att anställningsvillkoren är attraktiva. Uppdraget och ansvaret som myndighetschef kan variera stort utifrån myndighetens verksamhet, antalet anställda och dess budgetmässiga förutsättningar. En tydlig kravprofil är en viktig förutsättning för att kunna rekrytera och behålla de mest kvalificerade personerna. Anställningsvillkoren i form av löner och trygghetsförmåner måste också vara väl avvägda och tydligt kommunicerade.

Sedan mitten av 1980-talet anställer regeringen regelmässigt myndighetschefer för en bestämd tid. Myndighetschefer som anställs med en sådan

anställning omfattas inte av lagen om anställningsskydd. Det innebär bl.a. att de inte kan sägas upp av arbetsgivaren. Myndighetschefer omfattas av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer respektive avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (frikretsavtalet). När det gäller avtal som är tillämpliga för andra statligt anställda kan konstateras att myndighetschefer omfattas av VA/VA-T, men inte av avtalet om omställning (omställningsavtalet).

En myndighetschef med tidsbestämd anställning får förflyttas till en annan statlig anställning, om detta är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § andra stycket LOA). Förflyttningsinstrumentet tillämpas ett fåtal gånger per år. I praktiken innebär en sådan förflyttning att anställningen som myndighetschef upphör och ersätts av en ny anställning som generaldirektör i Regeringskansliet. Anställningstiden bestäms normalt så att slutdatumet blir detsamma som beslutades i det ursprungliga anställningsärendet. Ett beslut om förflyttning får som huvudregel inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan förlorats. Talan mot ett beslut om förflyttning kan väckas i domstol. Särskilda regler gäller för chefen för Arbetsgivarverket och för myndighetschefer som anställs med fullmakt.

Formerna för anställning och förflyttning av myndighetschefer har tillämpats under lång tid. Riksdagens konstitutionsutskott har anfört att regeringen ansvarar för förvaltningens verksamhet inför riksdagen, och att regeringen måste kunna omplacera en myndighetschef om regeringen bedömer att chefskapet inte utövas på ett tillräckligt bra sätt. Regeringen måste dock alltid förhålla sig till bestämmelserna i lagen om offentlig anställning så att inte syftet med regleringen undergrävs. För att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet är det enligt konstitutionsutskottet av central betydelse att det finns sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef (2018/19:KU20 del 1 s. 88–90).

För den enskilda myndighetschefen kan en förflyttning få stora konsekvenser. Den kan exempelvis innebära svårigheter att få en ny anställning i staten eller på den övriga arbetsmarknaden.

Som redovisats i betänkandet Myndighetschefer villkor (SOU 2011:81 s. 134) kan förflyttningar kritiserats från olika perspektiv. Ett förflyttnings-

beslut kan kritiseras för att förflyttningen inte har sin grund i sakliga och objektivt godtagbara skäl. Det kan samtidigt framstå som orimligt att myndighetschefer som får lämna sina anställningar, till skillnad från andra arbetstagare, får en ny anställning med oklara eller inga arbetsuppgifter för tiden fram till dess att den ursprungligt bestämda anställningstiden har löpt ut. I betänkandet konstateras dock att både regeringen och den förflyttade i princip är bundna av det ursprungliga anställningsbeslutet, som bottnar i en ömsesidig överenskommelse, om arbete för bestämd tid.

Det förekommer fortfarande en viss återkommande kritik mot den praxis i fråga om anställningsvillkor m.m. som tillämpas när myndighetschefer förflyttas och lämnar sina uppdrag som chef i förtid. Kritiken går, i enlighet med vad som ovan anförts, sammanfattningsvis ut på att det, vid en jämförelse med andra arbetstagares anställnings- och avgångsförmåner, är oskäligt att myndighetschefen får behålla samma lön, men i vissa fall ges oklara eller inga arbetsuppgifter. Även om det endast handlar om ett fåtal fall per år, kan de samlade förmånerna ur den enskildes perspektiv uppgå till betydande belopp.

Redan fattade anställningsbeslut är bindande, med de villkor som har överenskommit. Det finns dock anledning att överväga om de anställningsvillkor som för närvarande erbjuds vid anställningar av myndighetschefer är ändamålsenliga och rimliga, utifrån att myndighetschefen i samband med en förflyttning kan få ändrade arbetsuppgifter.

Utredaren ska därför

- beskriva de anställningsvillkor som nu tillämpas för myndighetschefer,
- analysera om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas för en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget omfattar i denna del endast myndighetschefer för vilka förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer är tillämplig. Det innebär att uppdraget bl.a. inte omfattar anställda med fullmaktsanställning.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), i den del som avser myndighetschefers villkor, särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för attraktiviteten hos de aktuella anställningarna och för lönebildningen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid utförandet av uppdraget ska utredningen hämta in information om rutiner, tillvägagångssätt och praxis som tillämpas i den dagliga verksamheten vid ett urval av myndigheter i frågor som omfattas av uppdragen. Utredningen ska även i övrigt samråda med myndigheter, arbetstagarorganisationer och andra intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 19 november 2021.

(Finansdepartementet)