



Kommittédirektiv

Ändamålsenliga och tydliga avgångsvillkor för myndighetschefer

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på mer ändamålsenliga avgångsvillkor för myndighetschefer när en anställning som myndighetschef upphör i förtid. Vidare ska utredaren kartlägga avgångsvillkor för motsvarande befattningar i andra sektorer. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett avgångsförfarande som präglas av en tydlig och professionell ordning.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå hur en reglering skulle kunna utformas som innebär att förflyttningsskyldigheten upphör att gälla i situationer då det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa att en anställning som myndighetschef upphör i förtid,
- kartlägga och redovisa avgångsvillkor och andra relevanta villkor, t.ex. lön och pensionsförmåner, som tillämpas för befattningar motsvarande en myndighetschef i såväl privat som offentlig sektor i Sverige samt, om det bedöms vara lämpligt, för motsvarande befattningar i övriga nordiska länder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 5 april 2027.

Uppdraget att föreslå mer ändamålsenliga avgångsvillkor

Vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast 1987 i den s.k. verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99). Frågan om anställningsskyddet för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning har därefter behandlats av riksdagen i samband med antagandet av lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA (prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16, rskr. 1993/94:257).

Uppdraget i dessa kommittédirektiv omfattar chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen, som har en tidsbegränsad anställning och som regeringen anställer och lönesätter. Regeringen är arbetsgivare för dessa myndighetschefer och de omfattas av avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (det s.k. frikretsavtalet). När det gäller myndighetschefer som är rektorer vid statliga universitet och högskolor finns särskilda bestämmelser i 2 kap. högskoleförordningen (1993:100). Det innebär bl.a. att det är lärosätets styrelse som ansvarar för rekryteringen. Styrelsen lämnar sedan ett förslag på kandidat till regeringen som sedan fattar beslut om anställning som rektor. Vid Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter är det styrelsen som anställer myndighetschefen. Även dessa myndighetschefer omfattas av uppdraget i de delar som rör eventuella ändringar i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

Myndighetschefer anställs i normalfallet för en bestämd tid om sex år med möjlighet till förlängning i tre år. Myndighetschefer anställs eller kan få sin anställning förlängd t.o.m. månaden innan han eller hon fyller 69 år. Eftersom myndighetschefer i normalfallet anställs för en bestämd tid kan de inte sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Regeringen och myndighetschefen kan dock komma överens om att anställningen ska upphöra i förtid. I dessa fall beslutar regeringen att entlediga myndighetschefen.

Myndighetschefer omfattas av LOA. Av den lagen framgår att bestämmelser om avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller för en myndighetschef som är anställd för en bestämd tid. Av anställningsförordningen (1994:373) framgår att frågor om anställningens upphörande för en myndighetschef handhas och prövas av regeringen. Det är Statens ansvarsnämnd som prövar frågor om avskedande för myndighetschefer efter anmälan av regeringen.

Behövs förflyttningsskyldigheten?

En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid får förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om detta är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § andra stycket LOA). Bestämmelsen om förflyttning infördes i den äldre lagen (1976:600) om offentlig anställning. I förarbetena anges att en förflyttning är både en form av tvångsentledigande och en tillsättning av en ny anställning. Förordnandetiden i den nya tjänsten bör begränsas till att avse den tid som återstår av chefsförordnandet när förflyttningen blir aktuell. Som exempel på grund för förflyttning nämns omstrukturering eller ett mindre väl fungerande chefskap (prop. 1986/87:99 s. 68–70).

I betänkandet Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81 s. 96) konstateras att det inte har utvecklats någon rättspraxis för vad som avses med ”nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa” men att avsikten torde vara att uttrycket ska kunna ges en vidsträckt tillämpning. Det ska dock finnas sakliga och objektivt godtagbara skäl för ett beslut om förflyttning av en myndighetschef. Detta följer av bestämmelserna om likabehandling, saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen, förkortad RF.

Konstitutionsutskottet har understrukt att den gällande ordningen för att skilja eller förflytta en myndighetschef från anställningen syftar till att säkerställa myndigheternas och deras chefers självständighet. Vidare har utskottet uttalat följande (bet. 2009/10:KU20 s. 67). En bakgrund till de särskilda bestämmelserna om förflyttning som gäller för myndighetschefer är intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov. Av detta följer enligt förarbetena att regeringen är skyldig att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen.

När en förflyttningssituation aktualiseras nås normalt en samförstånds-lösning där regeringen, efter samråd med myndighetschefen, beslutar om att anställningen som myndighetschef ska upphöra i förtid och ersättas av en anställning i Regeringskansliet. Normalt anställs den tidigare myndighetschefen som generaldirektör i Regeringskansliet, med bibehållen anställningsperiod och lön. Förflyttningsskyldigheten kan även användas om en myndighetschef drabbas av sjukdom och inte kan arbeta heltid som myndighetschef. Enligt konstitutionsutskottets mening måste regeringen alltid förhålla sig till bestämmelserna om förflyttning i LOA så att inte syftet bakom dessa

undergrävs, även när det inte är fråga om ett tvångsentledigande (bet. 2018/19:KU20 s. 89).

Förflyttningsskyldigheten infördes för nästan 40 år sedan och har sin grund i de förutsättningar som gällde då. Det har sedan länge funnits en strävan att minska särregleringar av statliga anställningar så att regleringen så långt som möjligt överensstämmer med den som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. Förflyttningsskyldigheten kan bidra till inlåsnings effekter som inte är gynnsamma för vare sig arbetstagaren eller verksamheten.

Chefen för Arbetsgivarverket och chefen för Institutet för mänskliga rättigheter (IMR) omfattas inte av förflyttningsskyldigheten enligt LOA. De kan dock skiljas från sin anställning, före utgången av anställningstiden, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa (33 § första stycket LOA). I samband med att IMR bildades 2022 uttalade regeringen att det bör finnas en möjlighet att skilja chefen för institutet, direktören, från anställningen även om det inte föreligger grund för avskedande. En sådan situation kan uppkomma t.ex. om direktören allvarligt missbrukar sin ställning eller har förlorat styrelsens förtroende utan att det kan anses föreligga ett grovt åsidosättande av sina åligganden (prop. 2020/21:143 s. 42).

Cheferna för de statliga affärsverken omfattades fram t.o.m. 2015 av den särskilda skiljandebestämmelsen i LOA. I förarbetena uttalades att bestämmelsen kunde aktualiseras i situationer där myndighetschefen misskött förvaltningen av koncernen eller haft uppenbara svårigheter att samarbeta med myndighetens styrelse. Det avgörande är dock vad som anses nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa (prop. 1986/87:99 s. 120 och 121). Denna ordning har vidare ansetts förutsätta att vissa andra anställningsvillkor, t.ex. de ekonomiska villkoren i form av bl.a. avgångsvederlag, måste utformas annorlunda för dessa chefer än för övriga myndighetschefer (jfr prop. 2014/15:78 s. 8).

I betänkandet Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81 s. 101) konstateras när det gäller affärsverkscheferna att regeringen, även mot en affärsverkschefs vilja, kan entlediga honom eller henne från anställningen på samma sätt som detta i allmänhet är möjligt beträffande verkställande direktörer inom det privata näringslivet.

Är avgångsförmånerna för myndighetschefer ändamålsenligt utformade?

I förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer finns särskilda regler om avgångsförmåner när en anställning som myndighetschef upphör. Förordningen gäller både för arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning som chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen och för en myndighetschef som har fått en annan statlig anställning enligt 33 § andra stycket LOA. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt övergångsbestämmelserna till förordningen ska dock bestämmelserna i äldre och tidigare upphävda förordningar fortfarande tillämpas i vissa fall. För att ha rätt till inkomstgaranti eller avgångsvederlag krävs enligt förordningen bl.a. en oavbruten anställningstid som myndighetschef i minst sex år och att denne inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning.

En myndighetschef som har fyllt 61 år har rätt till inkomstgaranti. Inkomstgarantin beräknas utifrån en viss andel av den pensionsgrundande lönen, på liknande sätt som pensionsunderlaget fastställs enligt pensionsavtalet inom det statliga avtalsområdet PA 16. Inkomstgaranti betalas som längst ut t.o.m. utgången av månaden före den månad då arbetstagaren fyller 65 år. En myndighetschef som inte har fyllt 61 år har rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen i anställningen och betalas ut i högst 24 månader.

Avgångsförmånerna minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete enligt beräkningsgrunder som anges i förordningen. Förmånerna kan även minskas om förmånstagaren förvärvsarbetar åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete, samt vid inkomst av aktiv näringsverksamhet.

En myndighetschef anställs som längst t.o.m. månaden innan han eller hon fyller 69 år, vilket syftar till att främja ett längre arbetsliv (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2). Det skulle mot denna bakgrund kunna argumenteras för att det är motsägelsefullt att myndighetschefer samtidigt har rätt till en förmån i form av inkomstgarantin, som kan ge möjlighet att lämna arbetsmarknaden vid 61 års ålder. I stället för inkomstgaranti skulle det kunna övervägas ett tidsbegränsat avgångsvederlag under högst två år som, i enlighet med regeringens praxis för anställning, som längst skulle kunna betalas fram till 69 års ålder.

Enligt förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner prövar Statens tjänstepensionsverk bl.a. frågor om myndighetschefers rätt till avgångsförmåner.

Behovet av mer ändamålsenliga avgångsvillkor

Förflyttningsskyldigheten och de villkor som tillämpas när en myndighetschef förflyttas till en annan statlig anställning har under en längre tid väckt frågor. I den kritik som har framförts har det bl.a. anförts att myndighetschefer som lämnar sina anställningar i förtid får en annan anställning utan tydliga arbetsuppgifter men med samma lön som tidigare. Det har dock konstaterats att sådana beskrivningar i regel inte har fog för sig (jfr SOU 2011:81 s. 134). Det är under alla förhållanden av stor vikt att de bestämmelser och villkor som tillämpas, utifrån en sammantagen bedömning, är ändamålsenliga och väl avvägda.

Det finns mot denna bakgrund anledning att se över de bestämmelser och villkor som tillämpas när en anställning som myndighetschef upphör i förtid. Det finns skäl som talar för att förflyttning inte bör tillämpas i situationen när en anställning som myndighetschef avslutas i förtid av skäl som hänförs till myndighetens bästa. Det finns även skäl att se över om en anställning som myndighetschef bör avslutas i förtid utan förflyttning till en annan anställning om det är påkallat av organisatoriska skäl. En sådan ordning förutsätter dock att avgångsförmånerna utformas på ett annat sätt. Ett alternativ skulle kunna vara en rätt till ett avgångsvederlag vid anställningstidens utgång, oavsett anställningstid, om anställningen upphör i förtid genom arbetsgivarens ensidiga åtgärd. Avgångsvederlaget för myndighetschefer behöver då vara utformat på sådant sätt att det kan tillämpas såväl när anställningstiden löpt ut, som när en anställning avslutas i förtid genom arbetsgivarens ensidiga åtgärd.

Av 12 kap. 2 § RF framgår att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i ärenden som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Myndighetschefens ansvar för de beslut som fattas i myndigheten ställer krav på ett visst oberoende.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur en reglering skulle kunna utformas som innebär att förflyttningsskyldigheten upphör att gälla i situationer då det

är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa att en anställning som myndighetschef upphör i förtid,

- analysera och ta ställning till om förflyttningsskyldigheten ska upphöra att gälla även när det är påkallat av organisatoriska skäl att en anställning som myndighetschef upphör i förtid, samt vid behov föreslå hur en sådan reglering bör utformas,
- analysera och ta ställning till om det finns skäl för en särskild reglering vid myndighetschefers sjukdom eller andra liknande situationer, samt vid behov föreslå hur en sådan reglering bör utformas,
- analysera och föreslå hur en reglering skulle kunna utformas som innebär att myndighetschefers rätt till inkomstgaranti tas bort,
- analysera och föreslå hur en reglering skulle kunna utformas som innebär att nuvarande system med inkomstgaranti respektive avgångsvederlag ersätts av ett avgångsvederlag i högst två år vid anställningens upphörande i förtid och vid anställningstidens utgång samt föreslå fram till vilken ålder ett sådant vederlag bör kunna betalas ut,
- analysera och redovisa hur förändrade villkor för myndighetschefer påverkar regeringens handläggning och beslut vid avslutande av anställningar i förtid,
- i sina förslag ha som utgångspunkt att anställningsvillkoren för myndighetschefer dels ska främja myndighetschefers oberoende ställning och möjligheterna för regeringen att rekrytera de mest lämpade personerna, dels ska motsvara regeringens krav på god ekonomisk hushållning med statens resurser,
- i sina förslag ta hänsyn till att överenskomna anställningsvillkor i redan fattade anställningsbeslut för myndighetschefer inte kan ändras ensidigt med retroaktiv verkan och att Statens tjänstepensionsverk fortsatt bör administrera och betala ut avgångsförmåner för myndighetschefer,
- utforma sina förslag så att regeringens handlingsfrihet inte inskränks i jämförelse med den ordning som gäller i dag, och med utgångspunkten att praxis för myndighetschefers anställningstid ska fortsätta att tillämpas,
- vid utarbetandet av sina förslag beakta relevanta slutsatser och analyser i betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8) samt förslagen om övergångsrestriktioner för bl.a. myndighetschefer i betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45) och ta ställning till om det är lämpligt att en

eventuell ändring av avgångsvillkoren införs i samband med förslagen om övergångsrestriktioner,

- kartlägga och redovisa avgångsvillkor och andra relevanta villkor, t.ex. lön och pensionsförmåner, som tillämpas för motsvarande befattningar i såväl privat som offentlig sektor i Sverige samt, om det bedöms vara lämpligt, för motsvarande befattningar i övriga nordiska länder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag på ändringar i lagen om anställningskydd.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att föreslå ytterligare åtgärder som behövs för att uppnå de syften som anges i direktiven.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras, i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska särskilt beakta och redovisa konsekvenserna av förslagen för myndighetschefers oberoende ställning samt för attraktiviteten och lönebildningen för de aktuella anställningarna.

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med regeringsformen och med Sveriges internationella åtaganden enligt EU-rätten bl.a. i fråga om grundläggande fri- och rättigheter och myndighetschefers oberoende ställning med beaktande av exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hämta in synpunkter i relevanta delar från Arbetsgivarverket och Statens tjänstepensionsverk samt vid behov andra berörda myndigheter och aktörer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska exempelvis beakta förslagen om ny ledningsform för den centrala domstolsadministrationen (prop. 2025/26:286).

Uppdraget ska redovisas senast den 5 april 2027.

(Finansdepartementet)