

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia till

fi.ofa.esa@regeringskansliet.se

Remissvar avseende betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8)

Saco-S lämnar härmed synpunkter på remiss vad gäller förslagen från utredningen "Rätt och rimligt för statligt anställda" (SOU 2022:8).

Saco-S är en förhandlingsorganisation inom det statliga avtalsområdet bestående av 19 Saco-förbund. Tillsammans företräder vi cirka 90 000 anställda inom staten.

Utredningen lämnar förslag vad gäller hantering av överklaganden vad gäller anställningsbeslut, avstängning av statligt anställda, prövning av arbetsrättsliga åtgärder gentemot professorer samt villkor för myndighetschefer. Nedan lämnar vi synpunkter på de förslag som utredningen lägger fram och en del av de bedömningar som görs i utredningen.

Saco-S konstaterar inledningsvis att förslagen i utredningen har ett tydligt arbetsgivarperspektiv och att de därför riskerar minska attraktiviteten i en anställning inom staten då förslagen innebär sämre villkor och minskad anställningstrygghet. Om de genomförs befarar vi därför att kompetensförsörjningen till myndigheterna försvåras vilket vore olyckligt i en tid där många statliga verksamheter är under stark expansion.

Ett överklagat anställningsbeslut

Utredningens förslag: Det ska framgå av lag att en särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklaganden av anställningsbeslut som meddelas av en myndighet under regeringen. Bestämmelsen ska föras in i LOA.

Saco-S synpunkter: Saco-S tillstyrker förslaget. Det är enligt vår uppfattning bra med ett tydliggörande i lag kring att en särskild nämnd ansvarar för överklagande av anställningsbeslut.

Utredningens förslag: Det ska framgå av SÖN:s instruktion att utöver ordföranden ska minst tre av de andra ledamöterna vara jurister samt för beslutsförhet ska minst en av de fyra andra ledamöterna vara jurist.

Saco-S synpunkter: Saco-S tillstyrker förslaget. Vi instämmer med utredningen vad gäller behovet av hög juridisk kompetens i dessa organ.

Utredningens förslag: Begreppet "anställningsbeslut" ska användas genomgående i lag och annan författning. I stället för begreppet "beslut i anställningsärenden" i anställningsförordningen och SÖN:s instruktion respektive "beslut om anställning" i högskoleförordningen, ska begreppet "anställningsbeslut" användas.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget då vi redan med nuvarande begrepp "beslut i anställningsärenden" erfarit att beslut, som myndigheten hävdar är ett arbetsledningsbeslut, i själva verket är ett anställningsbeslut. Ett sådant förfarande riskerar att öka med förslaget. Saco-S anser att det är lämpligt att överklagandenämnderna även fortsättningsvis kan göra en genomlysning av arbetsledningsbeslutet för att komma fram till om det rätteligen borde vara eller rentav är ett anställningsbeslut. I annat fall kan myndigheten kringgå möjligheten att överklaga enbart genom att kalla åtgärden arbetsledningsbeslut.

Utredningens förslag: Överklagandenämnderna ska endast undanröja ett anställningsbeslut om det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning, eller om beslutet på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning. För att beslutet ska undanröjas på grund av ett formellt fel krävs att felet kan ha påverkat utgången i beslutet.

Saco-S synpunkter: Saco-S anser att det är av vikt att överklagandenämnden även har möjlighet att förorda en annan sökande genom att besluta att den klagande ska erbjudas anställningen. Detta för att syftet med överklagbarheten av anställningsbeslut ska bibehållas, det vill säga att främja tillkomsten av korrekta anställningsbeslut utifrån reglerna om meritvärdering och som en garant för rättssäkerheten. Utredningens förslag riskerar att leda till att det inte finns någon verkningfull sanktion mot myndigheter som inte följer reglerna om förtjänst och skicklighet samt nämndens beslut. Reglerna om att ett anställningsbeslut kan undanröjas och att nämnden kan fatta ett nytt beslut i dess ställe bidrar sannolikt till att myndigheterna i större utsträckning, än om regelverket inte hade funnits, följer reglerna om förtjänst och skicklighet. Reglerna kan alltså även sägas ha ett viktigt preventivt syfte. Redan i dag har överklagandenämnderna möjligheten att återförvisa anställningsärendet till myndigheten för förnyad eller fortsatt handläggning om det befinns vara lämpligast.

Saco-S vill också framhålla att utredningen inte lägger fram några skarpa förslag kring hur en arbetsgivare ska tvingas följa beslutet i en överklagandenämnd trots att detta lyftes fram i direktiven. Saco-S anser att en sådan ordning behövs då vi sett exempel på att man kringgår beslutet till exempel genom att avbryta anställningsförfarandet eller genom erbjuda den som fått rätt en provanställning som sedan avbryts trots att den som först fick anställningen inte fick en provanställning. Det bör därför införas någon form av sanktion mot en arbetsgivare som vägrar följa beslutet eller som försöker kringgå det på annat sätt.

Utredningens förslag: En bestämmelse ska införas i LOA med innebörden att när en överklagandenämnd undanröjer en myndighets anställningsbeslut är ett sådant beslut saklig grund för uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket LAS av den först anställda. Bestämmelsen är bara tillämplig då undanröjande har skett för att det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget. Vi anser inte att det är rimligt att en arbetstagare som sökt en ledig anställning och som inte kan påverka anställningsprocessen ska ta hela ansvaret för det fall ett beslut undanröjs och då kunna bli uppsagd trots att det är myndigheten som gjort fel. Detta inte minst som detta föreslås ske på grund av personliga skäl vilket skapar en rad problem för individen. Dels är det ur karriärsynpunkt olyckligt att ha blivit uppsagd av personliga skäl, dels ger en sådan uppsägning en kortare uppsägningstid och den berörda för inte heller, som det ser ut idag,

tillgång till stöd till omställning som fallet är vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Vidare kan det finnas risk för avstängning från arbetslöshetsförsäkringen även om utredningen pekar på att en sådan uppsägning inte ska ses som misskötsamhet. Om förslaget trots allt genomförs behöver detta förtydligas, lämpligen i lagen om arbetslöshetsförsäkring (1997:238).

Som nämns i utredningen skulle förslaget också innebära att man frångår den grundläggande och väletablerade systematiken på svensk arbetsmarknad att det är Arbetsdomstolens praxis som ger vägledning om vilka omständigheter som utgör saklig grund.

Frågan är vidare hur en sådan reglering skulle förhålla sig till omplaceringskyldigheten i 7 § anställningsskyddslagen och i förekommande fall kravet på att myndighetens personalansvarsnämnd fattar beslut om uppsägning av personliga skäl samt möjligheten att angripa ett sådant uppsägningsbeslut i en arbetsrättslig tvist. Ska det gå att ogiltigförklara en sådan uppsägning och yrka skadestånd med hänvisning till att Överklagandenämndens bedömning i anställningsfrågan är felaktig? Enligt de ändringar i anställningsskyddslagen som trädde i kraft den 30 juni 2022 och börjar tillämpas första gången den 1 oktober 2022 ska omplaceringskyldigheten vid uppsägning av personliga skäl anses uppfylld om arbetsgivaren tidigare har erbjudit eller genomfört en omplacering på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Hur ska utredningens förslag förhålla sig till de nya reglerna om omplaceringskyldighet vid uppsägning av personliga skäl? Ska en omplacering i det aktuella sammanhanget kunna åberopas vid en senare uppsägning av personliga skäl? I och med att ett beslut om uppsägning av personliga skäl normalt måste fattas i personalansvarsnämnd och inga undantag från detta föreslås i utredningen så innebär den föreslagna ordningen att den berörda utsätts för en process som ofta upplevs som uppsplitande och som nu bara förekommer vid någon form av misskötsamhet.

Saco-S anser vidare att utredningens förslag om att den först anställde ska kunna sägas upp mycket väl kan strida mot artikel 4 i ILO:s konvention nr 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivares initiativ. I vart fall har utredningen inte beaktat denna konvention i sitt betänkande.

Utöver det som anförs ovan måste man beakta risken för att förslaget riskerar leda till att det blir mindre attraktivt att söka sig till en karriär inom statsförvaltningen. Den som redan har ett arbete kan tveka om man vet att det finns risk för att ett överklagande leder till att man blir av med anställningen, detta inte minst om man behöver flytta till en ny ort. Här kan också framhållas att den som redan har en statlig anställning förlorar denna om man tillträder en ny sådan anställning (jfr 11 § lagen om offentlig anställning).

Saco-S anser därför att förslaget inte ska genomföras. Det borde istället vara så att arbetsgivaren får ta konsekvenserna av att genomfört en tveksam anställningsprocess och hantera situationen på det sätt den idag hanteras. I många fall torde det gå att behålla både den först anställde och den som fått sin överklagan bifallen och om det inte är möjligt får arbetsgivaren enligt Saco-S uppfattning följa bestämmelserna om uppsägning på grund av arbetsbrist.

Utredningens förslag: Regeringen ska ges en möjlighet att besluta att bestämmelsen om en överklagandenämnds prövningsram inte ska gälla för en viss överklagandenämnd om det finns särskilda skäl.

Saco-S synpunkter: Saco-S tillstyrker förslaget då det i vissa fall kan finnas skäl att ha en annan prövningsram.

Avstängning av statligt anställda

Utredningens förslag: Ytterligare möjligheter till avstängning av arbetstagare hos en myndighet under regeringen bör regleras i lag.

Saco-S synpunkter: Om slutsatsen fortsatt är att en bestämmelse om avstängning är en sådan grundläggande bestämmelse om statligt anställdas rättsställning som enligt Regeringsformen ska meddelas i lag tillstyrker Saco-S förslaget. Vi anser dock som framförs nedan att lagregleringen ska utgå från den bestämmelse som parterna har enats om i kollektivavtal.

Utredningens förslag: En arbetstagare hos en myndighet under regeringen ska få stängas av från sitt arbete om arbetstagaren är misstänkt för eller bevisligen har gjort sig skyldig till brott, grovt åsidosättande i anställningen, eller annat beteende som kan föranleda skiljande från anställningen samt om fortsatt arbete riskerar att skada förtroendet för myndigheten, försvåra den fortsatta utredningen, eller hindra verksamhetens behöriga gång.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget. I samband med reformeringen av arbetsrätten har man i det så kallade januariavtalet varit noga med att framhålla att den svenska arbetsmarknadsmodellen måste värnas och att arbetsmarknadens parter (i det fallet parterna inom privat sektor) ska ges utrymme att ta ett stort ansvar för regleringen av arbetsmarknaden och anpassa villkoren. Utgångspunkten har varit att förslag från arbetsmarknadens parter i första hand ska ligga till grund för lagstiftning. Samma synsätt bör enligt Saco-S gälla inom det statliga avtalsområdet. I annat fall respekterar lagstiftaren inte parterna på detta område på samma sätt som man gör inom privat sektor.

Saco-S delar utredningens uppfattning att det endast är i allvarliga situationer som avstängning får komma i fråga och bara om det är befogat. Utredningens förslag innebär, enligt Saco-S bedömning, en utvidgning av arbetsgivarens möjlighet till avstängning i förhållande till nuvarande avstängningsregler i kollektivavtal. Enligt Saco-S innefattar nuvarande kollektivavtalsregler en rimlig avvägning mellan arbetstagarnas skydd mot godtyckliga avstängningar och arbetsgivarens behov av att kunna stänga av en arbetstagare vid allvarliga situationer.

Med hänvisning till ovanstående principer anser Saco-S att den partsgemensamma regleringen om avstängning i kollektivavtal i bland annat Villkorsavtal-T 13 kap. 12 § bör ligga till grund för en lagreglering.

Utredningens förslag: Avstängning får ske för högst två månader i sänder.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget. Med hänvisning till resonemanget ovan anser Saco-S att avstängning bör få ske för högst 30 kalenderdagar i sänder i enlighet med nuvarande kollektivavtalsreglering.

Utredningens förslag: Under avstängningen får arbetstagaren behålla sin lön och andra anställningsförmåner.

Saco-S synpunkter: Saco-S tillstyrker förslaget.

Utredningens förslag: Det ska framgå av 34 § LOA att SAN beslutar i frågor om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse när ett förfarande om avskedande har inletts i SAN. Det ska också framgå av 3 § 1 anställningsförordningen att frågor om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse när det gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen prövas av regeringen. Vidare ska det framgå av 15 § första stycket anställningsförordningen att om SAN ska besluta om avstängning ska myndigheten anmäla det dit. Ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. Av 38

§ LOA ska framgå att vid tvist om ett beslut om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse får domstolen inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra, om inte annat följer av 34 § tredje stycket LAS. Beslut om avstängning ska undantas från bestämmelserna i 11–14 §§ MBL.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget vad gäller undantag från bestämmelserna i 11-14 §§ MBL och vad gäller förslaget om att intermistisk prövning inte ska vara möjlig. Saco-S anser att det är rimligt att den berörda fackliga informationen ges möjlighet till inflytande inför ett beslut. En sådan ordning kan också minska risken för tvister efter beslut. Om det finns synnerliga skäl behöver förhandling enligt MBL inte ske innan beslut vilket tillgodoser behovet att i vissa fall vidtaga åtgärden snabbt. Vidare anser Saco-S att man av rättssäkerhetsskäl alltid måste kunna få en interimistisk domstolsprövning av ett avstängningsbeslut.

Prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer

Utredningens bedömning: Den prövning som SAN för närvarande utför i fråga om professorer bör göras av anställningsmyndigheten. SAN:s prövning bör dock kvarstå för professorer som har anställts med fullmakt.

Saco-S synpunkter: Saco-S delar inte utredningens bedömning att prövningen bör göras av anställningsmyndigheten. Vi menar till att börja med att direktiven utgått från del felaktiga uppfattningar kring varför professorer tidigare haft ett starkare anställningsskydd och varför man haft en särskild ordning för prövning av arbetsrättsliga åtgärder. Det hade väldigt lite att göra med att professorerna var få eller kunde ha en arbetsledande ställning utan det var istället ett sätt att säkra deras oberoende och att säkra en fri forskning vilken också skyddas i grundlag och i högskolelagen. Professorer skulle vara fria att bedriva och publicera forskning även inom områden som kunde anses obekväma för landets politiska ledning eller för allmänheten. Detta är något som är mycket viktigt i en demokrati och det finns här avskräckande exempel från länder i vår närhet, även inom EU, där viss forskning i det närmaste förbjudits. En sammanfattning av det särskilda anställningsskyddet för professorer över tid finns i en rättsvetenskaplig uppsats från Lunds universitet¹.

Saco-S ställer sig högst tveksamma till utredningens bedömning av personalansvarsnämnderna på lärosätena har en organisatoriskt självständig ställning samtidigt som man säger att det är fråga om arbetsgivarorgan. Utredningen argumenterar vidare på ett övertygande sätt för behovet av ökad juridisk kompetens i Statens ansvarsnämnd samtidigt som man inte föreslår något motsvarande vad gäller personalansvarsnämnderna. Sammanfattningsvis anser vi att det finns stora risker med att flytta prövningen från Statens ansvarsnämnd, som är oberoende och har hög juridisk kompetens både vad gäller ledamöterna och föredragande. Den föreslagna förändringen riskerar leda till minskad rättssäkerhet och även till fler tvister i domstol förutom att det äventyrar forskningens och utbildningens frihet på våra lärosäten, jfr 1 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

Under den tid professorer hade ett särskilt anställningsskydd kunde uppsägning av personliga skäl inte komma ifråga utan endast avsked. Det gör att det nu finns en brist i regelverket då uppsägning av personliga skäl redan idag får beslutas av personalansvarsnämnden på myndigheten. Här finns en

¹ "Oavsättlig i statens tjänst – en garanti för oberoende?" Jonathan Janke, rättsvetenskaplig uppsats Lunds universitet, 2014 (s14-).

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=4882975&fileId=4936540>

lucka som enligt Saco-S borde täppas till genom att föreskriva att även beslut om uppsägning av professorer på grund av personliga skäl ska fattas av Statens ansvarsnämnd.

Saco-S anser vidare att ordningen att avsked, uppsägning av personliga skäl och disciplinpåföljd med mera behandlas av Statens ansvarsnämnd även ska utsträckas till att gälla för universitetslektorer som, vid sidan om professor, är en den läraranställning med tillsvidareanställning som regleras i högskoleförordningen. Ett svagt anställningsskydd för högskolans lärare innebär en överhängande risk för att den akademiska friheten urholkas.

Utredningens förslag: Föreskriften i 4 kap. 16 § högskoleförordningen ska upphävas. Därmed upphör SAN:s beslutsbehörighet enligt denna förordning. Som en följd härav ska 2 kap. 2 § 6 och 4 kap. § 17 samma förordning ändras. I den förstnämnda bestämmelsen ska hänvisningen till SAN och 4 kap. 16 § tas bort. I 4 kap. 17 § ska hänvisningen till 16 § tas bort. Det ska även ske en ändring i 3 kap. 1 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan, på så sätt att hänvisningen till 4 kap. 16 § tas bort. Det ska i övrigt införas en övergångsbestämmelse till den upphävda regleringen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen, som föreskriver att äldre föreskrifter om SAN:s behörighet fortfarande gäller i fråga om professorer som är anställda med fullmakt.

Utredningens bedömning: Det finns bestämmelser i 14 § förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet som bör ses över.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget. Som en följd av det vi anför ovan anser vi att de föreslagna förändringarna inte ska genomföras.

Myndighetschefers villkor

Utredningen gör här inledningsvis ett antal bedömningar kring hur lång anställningstid en myndighetschef ska ha, möjligheter till förlängning av uppdraget samt hur man ska se på anställning av personer som passerat en viss ålder. Saco-S instämmer i huvudsak med utredningens bedömningar, och vi vill särskilt framhålla vikten av att praxis ändras vad gäller anställningar efter 65 år. Det finns många kompetenta myndighetschefer i den åldern och mot bakgrund av att ett längre och hållbart arbetsliv eftersträvas sänder det märkliga signaler om myndighetschefer ska tvingas avsluta sitt uppdrag för att en viss ålder uppnås.

Utredningens förslag: Om en arbetstagare förflyttas enligt 33 § andra stycket LOA eller får en ny anställning som motsvarar den återstående tiden av den ursprungliga anställningen som myndighetschef ska en omprövning av arbetstagarens anställningsvillkor göras.

Saco-S synpunkter: Saco-S avstyrker förslaget. Det förefaller för oss som att utgångspunkten för det uppdrag utredningen fått är att det kan finnas ett missnöje bland medborgarna kring att myndighetschefer som förflyttas för behålla sina anställningsvillkor, detta särskilt om det kan uppfattas som att den berörda misskött sitt uppdrag. Mot detta får ställas att det viktiga uppdraget som myndighetschef måste vara attraktivt och locka de bästa kandidaterna. Saco-S anser att det därför är en bra ordning av de villkor man kommer överens om när anställningen ingås gäller under hela anställningsperioden. Det väger enligt vår uppfattning betydligt tyngre än allmänhetens eventuella intresse av att se att villkoren försämras. Att en myndighetschef förflyttas är också relativt ovanligt varför det enligt vår uppfattning inte finns anledning att göra några förändringar i den ordning som nu råder. Saco-S anser vidare att förslaget innebär att lönerna för myndighetschefer som förflyttas i praktiken kommer att bli författningsreglerade istället för att regleras i avtal som brukligt är på svensk arbetsmarknad. Om lagstiftaren menar allvar med att löner inte ska hanteras i

författning så är förslaget därför anmärkningsvärt. Risken är att ordningen, om den införs, kan komma att sprida sig till andra delar av statsförvaltningen vilket Saco-S anser är direkt olämpligt.

Utredningens förslag: Om arbetsgivaren och arbetstagaren inte kan nå en överenskommelse om lönen i den nya anställningen ska ändrade villkor i samband med en förflyttning föregås av en anpassningsperiod med oförändrad lön. Anpassningsperioden ska vara ett år.

Saco-S synpunkter: Mot bakgrund av det vi anför ovan anser vi inte att detta förslag ska genomföras.

Utredningens förslag: När anpassningsperioden är slut ska, om en överenskommelse inte har kunnat nås, lönen bestämmas till den genomsnittliga lönen för myndighetschefer per den 1 december föregående år. Om arbetstagarens befintliga lön är lägre än denna ska befintlig lön utgå. Övriga anställningsvillkor får bestämmas ensidigt av arbetsgivaren.

Saco-S synpunkter: Mot bakgrund av det vi anför ovan anser vi inte att detta förslag ska genomföras.

Utredningens bedömning: Myndighetschefer bör ha rätt till bilförmån. Det bör vara ett villkor att det endast är miljöbilar som är valbara som förmånsbil.

Saco-S synpunkter: Saco-S tillstyrker förslaget. Även detta uppdrag tycks bottna i ett förmodat missnöje bland medborgarna.

Anna Steen

Ordförande Saco-S