

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

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

Utbildningsdepartementet har remitterat ovan rubricerade betänkande till Överklagandenämnden för högskolan. Nämnden begränsar sitt yttrande till de delar som berör nämndens verksamhet.

Inledning

Överklagandenämnden har i sin verksamhet uppmärksammats på att lärosätena inte alltid har agerat som förväntat efter att nämnden har ändrat ett anställningsbeslut. Nämnden beslutade därför att uppmärksamma regeringen på detta i samband med beslutet i ett ärende som rörde anställningen av en professor vid Stockholms konstnärliga högskola (se Överklagandenämndens beslut den 28 januari 2018, reg. nr 211-971-17). Nämnden lyfte i sitt uttalande bl.a. fram de konsekvenser som Arbetsdomstolens dom i AD 74/16 fått i det aktuella ärendet.

Överklagandenämnden välkomnade därför att regeringen gav en utredare i uppdrag att se över och lämna förslag i vissa frågor som rör anställningar inom det statliga området.

Ett av utredarens uppdrag var att lämna förslag som säkerställer att Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut att ändra ett anställningsbeslut följs. I betänkandet har utredaren i denna del främst inriktat sig på att begränsa överklagandenämndernas prövning, men har också lämnat förslag som möjliggör uppsägning i vissa fall. Nämnden kan konstatera att utredaren genom de förslag som lämnats inte har löst det grundläggande problemet att det förekommer att myndigheter inte följer överklagandenämndernas beslut. Inte heller har frågan om den konflikt som kan uppstå mellan anställningsbeslutets offentlighetsrättsliga och civilrättsliga delar lösts. Som framgår av nämndens svar nedan kvarstår den frågan även om myndigheterna ges möjlighet att säga upp en person på grund av att nämnden undanröjt ett beslut.

Utredningens förslag

4.3 Överklagandenämnderna bör endast överpröva anställningsbeslut

Utredningen föreslår att begreppet ”anställningsbeslut” genomgående ska användas i lag och annan författning. I stället för begreppet ”beslut i anställningsärenden” i anställningsförordningen och Statens överklagandenämnds instruktion respektive ”beslut om anställning” i högskoleförordningen, ska begreppet ”anställningsbeslut” användas. Överklagandenämnden tillstyrker förändringen.

Överklagandenämnden vill dock lägga till följande. Utredningen anger bl.a. som skäl för ändringen att det ska bli tydligare att s.k. arbetsledningsbeslut inte ska gå att överklaga. Överklagandenämnden instämmer i att arbetsledningsbeslut inte är överklagbara och prövar självklart inte heller sådana beslut. Nämnden vill dock understryka att det ingår i överinstansens utredning av ett ärende att bedöma om ett beslut är överklagbart eller inte. I denna bedömning kan nämnden komma fram till att det aktuella beslutet är ett anställningsbeslut, oavsett vad lärosätet uppgett. Det har i något fall förekommit att uppenbara anställningsbeslut, av vad som får uppfattas som okunskap hos en handläggare vid lärosätet, angetts vara arbetsledningsbeslut, trots att de fattats efter ett anställningsförfarande. Nämnden anser också att den anställande myndigheten inte ska kunna kringgå bestämmelserna om överprövning genom att etikettera beslutet som ett arbetsledningsbeslut.

4.4 Omfattningen av överklagandenämndernas överprövning bör inskränkas

Utredningen föreslår att överklagandenämnderna endast ska 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.

Överklagandenämnden noterar inledningsvis att det ska vara ”uppenbart” för att nämnden ska kunna undanröja ett beslut. Kravet att det ska vara uppenbart är enligt nämndens mening ett mycket högt ställt krav och innebär att ytterst få beslut kan komma undanröjas. Det är inte tillräckligt att beslutet är materiellt felaktigt. Det leder i sin tur till att en person som enligt nämnden har bättre förtjänst och skicklighet och även i övrigt har bättre meriter för anställningen än den som lärosätet har anställt i mycket få fall skulle kunna få framgång med ett överklagande.

Den ändring som föreslås är mycket omfattande och utredningen har kommit till sin slutsats utan någon egentlig argumentation som innefattar en bedömning av fördelar respektive nackdelar med förslagen. Konsekvenserna av förslagen har inte heller belysts. Särskilt anmärkningsvärt är det att utredningen utan argumentation föreslår en förändring av tillämpningen av en grundlagsreglering. Enligt 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, vid anställningsbeslut. Utredningens förslag innebär att ett uppenbarhetskrav ska införas vid nämndernas prövning mot grundlagsregleringen. En inskränkning av tillämpningen av en grundlagsreglering bör givetvis analyseras mycket ingående innan den genomförs och inte på det sätt som utredningen föreslår. Det kan vidare ifrågasättas om det är möjligt att begränsa tillämpningen av regeringsformens bestämmelse genom sådan ordning som utredningen föreslår med hänsyn till att grundlag går före lag. Det innebär i så fall att nämnderna ska bortse från regeringsformens bestämmelse, utom i uppenbara fall.

Överklagandenämnden noterar att det inte förts fram att det skulle finnas ett problem med omfattningen av nämndernas prövning idag och kommittédirektiven

omfattar inte något uppdrag i detta avseende. Det är därför mycket svårt att förstå skälen till att förslagen i dessa delar har lagts fram. En tänkbar konsekvens av förslaget är att enskildas förtroende för nämnderna skadas eftersom någon materiell prövning av deras argument ofta inte kommer att ske, vilket i sin tur skulle kunna skada nämndernas legitimitet. Överklagandenämnden anser sammanfattningsvis att en så omfattande förändring bör kräva en mer noggrann och djupgående analys innan förslaget kan läggas till grund för lagstiftning.

Nämnden vill understryka att den redan i dag ställer höga krav för att den ska ändra ett beslut. Den klagande ska ha ett klart försteg framför den som har fått anställningen för att det ska vara aktuellt att ändra beslutet. För att nämnden ska undanröja ett beslut på formell grund krävs det också att den formella bristen kan ha påverkat utgången i ärendet.

Förslaget innebär vidare att det krävs att lärosätet har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning. Universitet och högskolor bedömer utifrån sin verksamhet vilka anställda de behöver och vilka kraven för anställning ska vara. Lärosätena är stora myndigheter med många olika typer av anställningar. Lärosätena har stor frihet att utforma anställningarna efter verksamhetens behov. När det gäller läraranställningar gavs lärosätena genom propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149) större frihet än de tidigare haft vad gäller inrättande av läraranställningar och utformningen av anställningsprocessen. Vissa frågor lyftes ut från högskoleförordningen och lärosätena skulle i stället själva reglera anställningsfrågorna i anställningsordningen. Anställningsordningens betydelse understryks i högskoleförordningen genom att det anges att lärosätets styrelse själv ska besluta om den. För bl.a. läraranställningar finns dock vissa krav angivna i högskoleförordningen både vad gäller behörighet och bedömningsgrunder, men också krav på anställningsprocessen, exempelvis vad gäller sakkunniggranskning vid anställning av professor. Vilka bedömningsgrunderna är för en viss anställning måste vidare, utifrån vad som anges i lag eller annan författning, klargöras för varje anställning. Detta gör lärosätena i dag i anställningsordningen, men också i annonsen (ledigkungörelsen). Förslaget att nämnderna enbart ska kunna undanröja ett anställningsbeslut om myndigheten har frångått de krav som följer av lag eller annan författning är utifrån nämndens perspektiv mycket svårt att förstå och är inte heller enligt nämndens mening tillräckligt klarlagt i utredningen. Det som lärosätet anger i annonsen hänger intimt samman med de krav som framgår av lag och annan författning och är – och skulle vara – avgörande för nämndens prövning om ett lärosäte har frångått lag och författning. Om ett lärosäte exempelvis i anställningsordningen har angett att det för en professur i anställningsprofilen eller annonsen ska anges vilken viktning som ska göras mellan vetenskaplig och pedagogisk skicklighet, måste detta kunna ligga till grund för nämndens bedömning om ett lärosäte har frångått bedömningsgrunderna. Med det lagda förslaget kan det inte ingå i bedömningen, vilket är en brist.

Överklagandenämnden avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Vad gäller frågan om när nämnden kan undanröja ett beslut på formell grund har nämnden ingen annan uppfattning än utredaren. Den formella bristen måste ha påverkat utgången i ärendet.

4.5 Ett undanröjt anställningsbeslut bör i vissa fall möjliggöra uppsägning

Utredningen föreslår att 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 när undanröjande har skett för att det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning.

Överklagandenämnden tillstyrker förslaget men vill dock framhålla att det för en klagande kan framstå som svårförståeligt att den som fått anställningen får vara kvar, om en överklagandenämnd undanröjt anställningsbeslutet på grund av en allvarlig formell brist (t.ex. att beslutsfattaren varit jävig, dvs. inte på grund av att myndigheten frångått bedömningsgrunderna). Här framstår det som att utredningen inte kommit ända fram i den del av uppdraget som bestod i att lämna förslag som säkerställer att myndigheterna följer Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut. Det offentlighetsrättsliga beslutet är upphävt men det civilrättsliga avtalet står fast. Vid ett bifall förordnar Överklagandenämnden för högskolan den klagande, men lärosätet och den klagande måste komma överens om anställningsvillkoren i ett civilrättsligt avtal.

För Överklagandenämnden



Per-Anders Svensson

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per-Anders Svensson, ordförande, chefsjuristen Christina Helmér, högskoledirektören Peter Liljenstolpe, professorn Ruth Mannelqvist, hyresrådet Eva Reldén, professorn Stellan Sandler, studenten Jack Senften och docenten Håkan Sollervall. Föredragande har varit verksjuristen Marie Stern Wärn.