

Finansdepartementet

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

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss av den 26 april 2022 (Fi2022/01388) ombetts att yttra sig över utredningsbetänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8).

Utredningens uppdrag kan delas in i fyra delar.

Den första delen handlar om överklagade anställningsbeslut där utredningen ska lämna förslag som säkerställer att myndigheterna följer beslut av Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan att ändra ett anställningsbeslut.

Den andra delen handlar om att utredningen ska analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om det behövs bestämmelser som reglerar detta.

Den tredje delen handlar om att utredningen ska analysera om prövningen i frågor om bl. a. disciplinansvar och avskedande när det gäller professorer ska göras av den anställande myndigheten i stället för Statens ansvarsnämnd.

Den fjärde delen handlar om att utredningen ska beskriva myndighetschefers anställningsvillkor samt se över vissa av villkoren.

ILO-kommittén avgränsar sitt svar till de förslag som kommittén bedömer bör analyseras i förhållande till av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

Utredningens redogörelse av förslagen i förhållande till ILO-konventioner
Förslagets förhållande till Sveriges internationella åtaganden behandlas i konsekvensbeskrivningen (avsnitt 10.6, s. 191).

Endast ett av utredningens förslag behandlas i relation till ILO:s konventioner utan att det anges vilka konventioner som är aktuella, nämligen utredningens förslag om att frågan om avstängning av statligt anställda ska regleras i lag. Enligt ILO-kommittén finns flera relevanta konventioner. Dessa redogörs för nedan.

Överklagade anställningsbeslut

Utredningens förslag

Utredningens föreslår ett antal ändringar i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Bland annat föreslås att överklagandenämndernas prövning ska begränsas till just anställningsbeslut och att det ska införas kriterier för när ett anställningsbeslut ska undanröjas. Därutöver föreslås att när nämnden på vissa angivna grunder undanröjt ett anställningsbeslut ska anställningsmyndigheten kunna säga upp den först anställda på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen). Det kan i dag i stället bli fråga om en övertalighetssituation varvid myndigheten ska tillämpa regleringen om arbetsbristuppsägning.

ILO-reglering

Utredningen har inte nämnt några ILO-konventioner med anledning av sitt förslag om att i LOA ange att ett beslut om att undanröja ett anställningsbeslut utgör saklig grund för uppsägning.

ILO-kommittén vill här hänvisa till *konvention (nr 158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivares initiativ*.

Av artikel 2 framgår att konventionen är tillämplig på alla arbetsmarknadens områden och alla arbetstagare. I artikeln anges dock vissa kategorier av arbetstagare som kan undantas från tillämpning av alla eller vissa bestämmelser i konventionen.

Av artikel 4 framgår att en arbetstagare inte får sägas upp annat än om det finns ett giltigt skäl för uppsägning som beror av arbetstagarens duglighet eller uppförande eller som har sin grund i verksamhetens behöriga gång i företaget eller förvaltningen.

Av artikel 7 framgår att en arbetstagare inte får sägas upp från sin anställning av skäl som har att göra med arbetstagarens uppförande eller fullgörande av arbetsuppgifter utan att först ha beretts tillfälle att

försvara sig mot de anmärkningar som framförts, med mindre det inte kan begäras av arbetsgivaren att arbetstagaren bereds ett sådant tillfälle.

ILO-kommitténs bedömning

I det fortsatta beredningsarbetet bör, särskilt mot bakgrund av artikel 4, konvention (nr 158) beaktas. Därutöver bör även beaktas om Sverige använt sig av några av de undantag för vissa personkategorier som är möjliga enligt konventionen.

Avstängning

Utredningens förslag

Utredningen gör bedömningen att det finns behov av en möjlighet att stänga av en arbetstagare, även om det inte föreligger tvist om giltigheten av en uppsägning (se anställningsskyddslagen). Att det finns ett sådant behov framgår enligt utredningen bland annat av att det på det statliga området har träffats kollektivavtal om möjlighet att i även andra situationer stänga av en arbetstagare, men även mot bakgrund av avgöranden från Arbetsdomstolen och vad JO uttalat.

Kollektivavtal med reglering av möjlighet till avstängning finns i villkorsavtalen och affärsverksavtalen.

Utredningen gör bedömningen att en bestämmelse om rätt för arbetsgivaren att stänga av en arbetstagare från arbetet är en sådan grundläggande bestämmelse som ska ges i lag (se 11 kap. 10 § regeringsformen) och att det därför inte är möjligt att föra in sådana bestämmelser i kollektivavtal (se s. 97). Det föreslås därför att regler om möjlighet att avstänga en arbetstagare – utöver vad som följer av anställningsskyddslagen – införs i LOA.

Utredningens förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 9, s. 181) innehåller inga förslag om förhållandet mellan de föreslagna reglerna om avstängning av statligt anställda och gällande kollektivavtal eller eventuellt kommande kollektivavtal.

Utredningens redogörelse av förslaget i förhållande till ILO-konventioner (avsnitt 10.6)

Utredningen anger att Sverige har ratificerat flera av ILO:s konventioner och att det enligt dessa finns ett förbud mot att lagstifta på ett område där det finns kollektivavtalsbestämmelser.

Utredningen konstaterar att det finns viss reglering om avstängning i kollektivavtal, men hänvisar till den bedömning utredningen gjort om att bestämmelser om avstängning enligt regeringsformen ska ges i lag (avsnitt 5.3.2). Utredningens bedömning är därför att förslaget i denna del inte ingriper i befintliga kollektivavtal på det sätt som ILO-

konventionerna förbjuder och att de därför inte kan anses utgöra hinder mot de föreslagna bestämmelserna om avstängning i lag.

ILO-kommitténs bedömning

Utan att ta ställning i frågan om regeringsformen kräver att avstängning av statligt anställda kräver lagstöd önskar ILO-kommittén framföra följande.

Utredningen har inte redovisat vilka ILO-konventioner som utredningen analyserat, utan enbart anfört att det i ILO:s konventioner finns ett förbud mot att lagstifta på ett område där det finns kollektivavtalsbestämmelser.

Det utredningen troligen åsyftar är den praxis som följer av ILO:s Föreningsfrihetskommitté. Den har t.ex. i ärende med anledning av Sveriges ändring i anställningsskyddslagen om rätt att arbeta till 67 års ålder och därutöver om ogiltigförklaring av kollektivavtal med avgångsskyldighet dessförinnan, funnit att Sverige bröt mot *konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten* samt *konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar*. Motsvarande bedömning gjorde kommittén med anledning av de ändringar som gjordes i anställningsskyddslagen varigenom den tillåtna tiden för visstidsanställning vid arbetsanhopning och provanställning förlängdes från sex till tolv månader och där det angavs att ingångna kollektivavtal som angav kortare tid än tolv månader var utan verkan.

ILO-kommittén hänvisar här till ILO:s Föreningsfrihetskommittés sammanställning av sina beslut från 2018: Freedom of association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association.

ILO-kommittén kan dock dela utredningens bedömning i sak såtillvida att för det fall det enligt svensk grundlag krävs reglering i lag för att en arbetsgivare ska ha rätt att stänga av en arbetstagare från arbetet bör detta inte strida mot de ovan nämnda konventionerna. Det är i en sådan situation inte möjligt att reglera frågan genom kollektivavtal. Det är också värt att notera att reglering om avstängning fanns i 1976 års LOA.

Övriga förslag

ILO-kommittén har inga synpunkter på de övriga förslagen i betänkandet.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Cathrine Lilja Hansson och ledamöterna Catharina Nordlander, Anne-Sofie Daleng, Ola Brinnen, Anna Bergsten, Anna Svanestrand och Lise Donovan. Närvarande har även varit Charlott Sjögren och Helle Ellehøj från sekretariatet samt ersättarna Emelie Barbou des Places, Anders Jonsson, Sophie Silverryd, Anna Gustafsson samt experterna Frida Öhlén, Therese Andersson, Sonila Yliniemi och Annika Höög.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Helle Ellehøj
Sekreterare