

Rätt och rimligt för statligt anställda

*Betänkande av utredningen om
Vissa frågor om statligt anställdas rättsställning*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:8

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0328-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0329-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ida Karkiainen

Regeringen beslutade den 19 november 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor som rör statligt anställdas rättsställning (dir. 2020:120). Den 3 november 2021 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2021:111).

Kammarrättspresidenten Monica Dahlbom utsågs att från och med den 19 november 2020 vara särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 19 januari 2021 arbetsrättsjuristen Carl Durling, departementssekreteraren Sara Karlsson och kanslirådet Lars Modig. Från och med den 21 december 2021 förordnades som expert även juristen Torbjörn Eklund.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 januari 2021 kammarrättsassessorn Christina Fränngård och från och med den 8 november 2021 juristen Torbjörn Eklund (till och med den 17 december 2021).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Rätt och rimligt för statligt anställda* (SOU 2022:8). Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Uppdraget är härmed slutfört.

Jönköping i februari 2022

Monica Dahlbom

/Christina Fränngård
Torbjörn Eklund

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	25
1.2 Förslag till förordning (0000:00) om myndighetscheferers tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning.....	30
1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	34
1.4 Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373).....	37
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.....	41
2 Utredningens uppdrag och arbete	43
2.1 Uppdraget.....	43
2.2 Arbetet.....	44
2.3 Hur betänkandet är disponerat	45

3	En statlig anställning	47
3.1	Statliga anställningar som omfattas av uppdraget	47
3.2	Regelverket kring en statlig anställning	48
3.2.1	Bakgrund.....	48
3.2.2	Offentligrättsliga bestämmelser	49
3.2.3	Särskilt om anställningar vid statliga universitet och högskolor	51
3.2.4	Bestämmelser som gäller för hela arbetsmarknaden	51
3.2.5	Bestämmelser kan framgå av kollektivavtal	52
3.2.6	Arbetsledningsrätten	53
3.3	Var prövningen av arbetsrättsliga åtgärder sker	54
3.4	Rättsliga processer	55
3.5	Tillsyn av JO, JK och UKÄ	56
4	Ett överklagat anställningsbeslut	59
4.1	Det statliga anställningsbeslutet	59
4.1.1	Allmänt om anställningsförfarandet	59
4.1.2	Problematiken kring en statlig anställnings dubbla karaktär	63
4.1.3	Överklagbarheten.....	64
4.1.4	Forum för överklagande	67
4.2	SÖN:s rättsliga ställning och sammansättning bör förändras	71
4.2.1	SÖN bör vara upprättad enligt lag.....	71
4.2.2	Fler ledamöter i SÖN bör vara jurister.....	72
4.3	Överklagandenämnderna bör endast överpröva anställningsbeslut	73
4.4	Omfattningen av överklagandenämndernas överprövning bör inskränkas	76
4.5	Ett undanröjt anställningsbeslut bör i vissa fall möjliggöra uppsägning	81

4.6	Andra överklagandenämnder	83
4.7	Alternativa lösningar som har avfärdats av utredningen	84
5	Avstängning av statligt anställda	87
5.1	Vad är en avstängning?	87
5.2	Nuvarande bestämmelser om avstängning	89
5.2.1	LFA reglerar när avstängning får ske	89
5.2.2	LAS reglerar i princip bara när avstängning inte får ske	90
5.2.3	Avstängning med stöd av kollektivavtal	92
5.2.4	Beslutsorgan varierar beroende på vilken typ av anställning och avstängning som avses	92
5.3	Utökad reglerad möjlighet till avstängning	94
5.3.1	Behovet av ytterligare bestämmelser om avstängning	94
5.3.2	Ytterligare bestämmelser bör framgå av lag	97
5.4	Nya bestämmelser om avstängning	98
5.4.1	Endast allvarliga situationer bör omfattas	98
5.4.2	En prövning bör ske i flera led	99
5.4.3	När ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts	102
5.4.4	Bör ytterligare situationer omfattas?	104
5.4.5	Avstängning bör ske för viss tid	105
5.4.6	Villkor under avstängningen	105
5.4.7	Förfaranderegler	107
6	Prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer	111
6.1	En förändrad universitets- och högskolesektor	111
6.1.1	Flera reformer de senaste decennierna	111
6.1.2	Regleringen av läraranställningarna har förändrats	112
6.1.3	Antalet anställda professorer har ökat	115

6.2	Prövningen av arbetsrättsliga åtgärder	115
6.2.1	Anställningsmyndighetens personalansvarsnämnd beslutar i normalfallet	115
6.2.2	SAN beslutar i vissa fall	116
6.2.3	Ärenden hos SAN som har rört professorer	119
6.3	En förändring av prövningen för professorer bör ske	120
6.3.1	Prövningen av arbetsrättsliga åtgärder bör utföras av anställningsmyndigheten	120
6.3.2	Regleringen för professorer upphävs	126
7	Myndighetschefers villkor	129
7.1	Särskilt om anställningen som myndighetschef	130
7.1.1	Myndighetschefer anställs av regeringen	130
7.1.2	Anställningen i förhållande till LAS och LOA ...	132
7.2	En myndighetschefs anställningsform	133
7.2.1	Anställningen är som huvudregel tidsbestämd ...	133
7.2.2	Anställningstiden är normalt sex år	134
7.2.3	Anställningstiden kan förlängas tre år	135
7.2.4	Regeringens praxis kring anställningstid har varit oförändrad under lång tid	136
7.2.5	Anställningen bör även fortsättningsvis vara tidsbestämd	137
7.2.6	Anställningstiden bör fortsätta att vara sex år	138
7.2.7	Förlängning bör kunna ske	141
7.3	Anställningsvillkor, avgångsförmåner och tjänstepension för myndighetschefer	142
7.3.1	Reglering av villkor finns på olika ställen	142
7.3.2	Lön	143
7.3.3	Andra villkor under anställningen	143
7.3.4	Avgångsförmåner	144
7.3.5	Tjänstepension	148
7.4	Förutsättningar för myndighetschefer att arbeta längre än till 65 års ålder	150
7.4.1	Vårt uppdrag	150
7.4.2	Ordinarie pensionsålder enligt PA 16	150
7.4.3	Allmänt om åtgärder för ett förlängt arbetsliv	151

7.4.4	Ingen lagstadgad rätt för myndighetschefer att kvarstå i anställningen	153
7.4.5	Regeringen bör ändra sin praxis kring myndighetscheferers åldersgräns	154
7.4.6	Skattemässiga konsekvenser	155
7.4.7	Intjänandet och uppskjutet uttag av pension.....	155
7.4.8	Rätten till avgångsförmåner	156
7.4.9	Sammanfattning av förutsättningar	159
7.5	Anställningsvillkor som bör gälla i samband med att en myndighetschef förflyttas	160
7.5.1	Vårt uppdrag	160
7.5.2	Förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA.....	160
7.5.3	Överprövning och verkställighet.....	162
7.5.4	Tidigare utredning	163
7.5.5	Villkor som i dag gäller i samband med en förflyttning	163
7.5.6	En omprövning av villkoren bör ske	164
7.5.7	Ändrade villkor bör föregås av en anpassningsperiod med oförändrad lön	166
7.5.8	Om en överenskommelse inte kan nås bör lönen ändras till en viss förutbestämd nivå.....	167
7.5.9	Bestämmelserna bör framgå av förordning	170
7.6	Myndighetscheferers rätt till bilförmån.....	171
7.6.1	Allmänt om bilförmån.....	171
7.6.2	Myndighetscheferers villkor för bilförmån.....	171
7.6.3	Några exempel på villkor för bilförmån	173
7.6.4	Villkoren för myndighetscheferers bilförmån bör ändras.....	174
7.7	Attraktiviteten påverkas av fler faktorer	176
8	Anpassningar till föreslagna ändringar i LAS.....	177
8.1	Bakgrund	177
8.2	Föreslagna ändringar och förslag till Anpassningar.....	177
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	181
9.1	Ikraftträdande	181

9.2	Övergångsbestämmelser	181
9.2.1	Förslag till förordning (0000:00) om myndighetschefers tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning	181
9.2.2	Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) och förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan	183
10	Konsekvenser	185
10.1	Vad vi vill uppnå	185
10.2	Vem som berörs.....	187
10.3	Konsekvenser för direkt berörda.....	187
10.4	Kostnadsmässiga konsekvenser	189
10.5	Andra konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	190
10.6	Sveriges internationella åtaganden.....	191
11	Författningskommentar	193
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	193
11.2	Förslaget till förordning (0000:00) om myndighetschefers tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning	199
11.3	Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).....	203
11.4	Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)	204
11.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.....	205
11.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan	206

Referenser 207

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:120 213

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2021:111 223

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FL	förvaltningslagen (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HL	högskolelagen (1992:1434)
ILO	Internationella arbetsorganisationen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LFA	lagen (1994:261) om fullmaktsanställning
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
LRA	lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
MBL	lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580)
PA 03	Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl.
PA 16	Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016

RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SAN	Statens ansvarsnämnd
SOU	Statens offentliga utredningar
SPV	Statens tjänstepensionsverk
SUHF	Sveriges universitets- och högskoleförbund
SÖN	Statens överklagandenämnd
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag kan delas upp i fyra delar. Den första delen handlar om överklagade anställningsbeslut och vi ska lämna förslag som säkerställer att myndigheterna följer Statens överklagandenämnds (SÖN) och Överklagandenämnden för högskolans (ÖNH) beslut. Nästa del handlar om att vi ska analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om det behövs bestämmelser som reglerar detta. Uppdragets tredje del handlar om att vi 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 av Statens ansvarsnämnd (SAN). Den sista delen handlar om att vi ska beskriva myndighetschefers anställningsvillkor samt se över vissa av villkoren.

Ett överklagat anställningsbeslut

Enklare för myndigheten att följa överklagandenämndens beslut

När en myndighet beslutar att anställa en person formaliseras det genom ett förvaltningsrättsligt beslut. Myndigheten ingår även ett civilrättsligt anställningsavtal med personen i fråga. Det förvaltningsrättsliga beslutet är överklagbart. Även om överklagandenämnden efter ett överklagande undanröjer eller ändrar det förvaltningsrättsliga beslutet kvarstår, enligt civilrättsliga regler, anställningsavtalet med den personen som först fick anställningen. Myndigheten kan alltså behöva erbjuda anställningen till en andra person, dvs. den som överklagat och fått rätt i nämnden. Om personen tackar ja, kan myndigheten få två anställda till en och samma anställning. Situationen som uppstår kan i vissa fall vara svår

för myndigheten att hantera och det har förekommit att myndigheterna inte alltid har följt överklagandenämndernas beslut.

Tanken med våra förslag är att de ska öka legitimiteten för överklagandenämndernas beslut samt medföra att det blir enklare för myndigheterna att följa överklagandenämndernas beslut, utan att kompetensförsörjningen eller anställningstryggheten påverkas. Samtidigt blir nämndernas uppdrag som överklagandeinstans tydligare och i någon mån enklare när ramen för prövningen förändras. Sammantaget anser vi att förslagen kommer att bidra till att myndigheterna följer överklagandenämndernas beslut.

Överklagandenämnderna ska bara överpröva anställningsbeslut

Av överklagandenämndernas praxis och av våra kontakter med nämnderna framgår att nämnderna, förutom att överpröva beslut om anställning, även överprövar beslut där myndigheten har ansett att det har varit fråga om ett arbetsledningsbeslut, men klaganden har ansett att det är fråga om ett anställningsbeslut. Det har framkommit att det finns myndigheter som inte är beredda att följa överklagandenämndens beslut då de anser att överklagandenämnden överskridit sin behörighet och prövat ett arbetsledningsbeslut.

Vi vill tydliggöra att överklagandenämnderna endast ska överpröva anställningsbeslut och inte arbetsledningsbeslut. Vi föreslår därför att begreppet ”anställningsbeslut” ska användas genomgående för beslut som överprövas av SÖN och ÖNH. I stället för begreppet ”beslut i anställningsärenden” i anställningsförordningen (1994:373) och förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd respektive ”beslut om anställning” i högskoleförordningen (1993:100), ska begreppet ”anställningsbeslut” användas.

Överklagandenämndernas prövning ska begränsas

Vi föreslår en förändrad omfattning av överklagandenämndernas prövning. En överklagandenämnd kan i realiteten inte ändra myndighetens anställningsbeslut och sätta ett annat anställningsbeslut i dess ställe. Det beror på att myndigheten inte har haft någon förhandling om anställningsvillkor med den klagande och överklagandenämnden

saknar därför detta underlag. Enligt vårt förslag ska därför en överklagandenämnd endast kunna undanröja ett anställningsbeslut.

När det gäller anställningsbeslut kan myndigheterna själva normalt anses ha de bästa förutsättningarna att bedöma individens kompetens i förhållande till den lediga anställningen. Vi 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. Ett beslut får också undanröjas om beslutet på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning. För att beslutet ska kunna undanröjas på grund av ett formellt fel krävs att felet kan ha påverkat utgången i beslutet.

Det ska finnas en möjlighet till uppsägning av den först anställda

Ett undanröjt anställningsbeslut utgör enligt praxis inte saklig grund för uppsägning av den personen som först anställdes. När en överklagandenämnd undanröjer eller ändrar ett anställningsbeslut kan det i stället bli fråga om en övertalighetssituation och myndigheten har att tillämpa regelverket avseende arbetsbristuppsägning. Vi föreslår därför att en bestämmelse som hänvisar till bestämmelsen om saklig grund för uppsägning i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) ska föras in i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Bestämmelsen innebär att när en överklagandenämnd undanröjer en myndighets anställningsbeslut utgör 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. Det är dock endast i de fallen som överklagandenämnden undanröjer myndighetens beslut för att det är uppenbart att myndigheten inte har följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning som denna bestämmelse kan bli aktuell. Myndigheten får då en möjlighet att säga upp den personen. Det kan undvika att det uppstår en situation med övertalighet.

SÖN:s rättsliga ställning och sammansättning ska förändras

Vi föreslår vissa författningsändringar som har bäring på SÖN:s rättsliga ställning och sammansättning. Det ska framgå av lag att för prövning av överklaganden av anställningsbeslut som meddelas av en myndighet under regeringen svarar en särskild överklagandenämnd. Vidare ska det av förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd framgå 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. SÖN har domstolsliknande uppgifter och det är därför rimligt att det finns ett krav på att fler ledamöter i nämnden har juridisk utbildning. Ytterligare en anledning till att fler ledamöter bör vara juridiskt skolade är de ändringar som vi föreslår i överklagandenämndernas prövning.

Avstängning av statligt anställda

Ytterligare möjligheter till avstängning ska införas i lag

Den lagreglering som finns i dag och som gäller för statligt anställda arbetstagare (med undantag för fullmaktsanställda) reglerar i princip bara arbetsgivarens möjlighet till avstängning i samband med en tvist om giltigheten av en uppsägning. Det kan finnas ett behov av att stänga av en statligt anställd arbetstagare även i andra situationer. Att ett sådant behov finns framgår inte minst av att parterna på det statliga avtalsområdet har träffat kollektivavtal om avstängning. Vi anser att det finns ett behov av utökade möjligheter att få stänga av en arbetstagare hos en myndighet under regeringen från arbete. Sådana möjligheter anser vi bör regleras i lag.

Avstängning får bara ske vid allvarliga situationer

Vi gör bedömningen att det endast är vid allvarliga situationer som avstängning får komma i fråga och bara om det verkligen är befogat. För att endast allvarliga situationer ska kunna leda till avstängning föreslår vi en bestämmelse med flera led som måste vara uppfyllda för att en avstängning ska vara möjlig. Dels ska det vara fråga om en situation som kan föranleda skiljande från anställningen, dels ska myndighetens förtroende, den fortsatta utredningen eller verksam-

hetens behöriga gång påverkas av situationen till den grad att det inte är lämpligt att arbetstagaren fortsätter att arbeta. När sådana förutsättningar föreligger får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts, om avstängning inte är förbjuden enligt LAS.

Lön och andra anställningsförmåner ska behållas under avstängningen

Vi föreslår att avstängning får ske för högst två månader i sänder. Under avstängningen får arbetstagaren enligt vårt förslag behålla sin lön och andra anställningsförmåner.

Avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse ska som huvudregel prövas av myndighetens personalansvarsnämnd. Avstängning av chefen för en myndighet som lyder direkt under regeringen föreslår vi ska prövas av regeringen. Om ett förfarande om avskedande har inletts i SAN beslutar i stället nämnden i frågor om avstängning.

Ett beslut om avstängning är en temporär åtgärd som enligt vårt förslag ska gälla omedelbart. Vi föreslår också att vid en tvist om ett beslut om avstängning får en domstol inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra, om inte annat följer av 34 § tredje stycket LAS. Vidare föreslår vi att beslut om avstängning ska undantas från bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer

Nuvarande reglering är en särreglering

Enligt nuvarande reglering är det SAN som prövar vissa arbetsrättsliga åtgärder när det gäller professorer. Det framgår av 4 kap. 16 § högskoleförordningen. Detta är en avvikande reglering från vad som normalt gäller inom statsförvaltningen. Huvudprincipen är att det är den myndighet där arbetstagaren är anställd, anställningsmyndigheten, som prövar frågor om bl.a. disciplinansvar och avskedande. Det följer av 3 § anställningsförordningen.

Anställningsmyndigheten ska pröva åtgärderna i stället för SAN

Vår bedömning är att det inte finns skäl att behålla särregleringen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen. Universitet- och högskolesektorn har förändrats de senaste decennierna och så även förutsättningarna kring professorsanställningarna. Förhållandena har ändrats sedan regleringen om SAN:s behörighet för professorer infördes och de är sedan lång tid tillbaka helt annorlunda. Vi har kunnat konstatera att det numera är ett fåtal grupper av anställda inom staten som, såsom professorerna, fortfarande omfattas av särskilda föreskrifter om att de hör under SAN:s behörighet. På senare år har grupper av anställda flyttats bort från SAN:s behörighet.

Det har heller inte framkommit något som talar emot att upphäva SAN:s beslutsbehörighet när det gäller professorer. Personalansvarsnämnderna vid lärosäten har en organisatorisk självständig ställning och kan hantera ärenden som rör professorer.

En överflyttning av prövningen till anställningsmyndigheten från SAN anser vi heller inte påverkar förutsättningarna för professorerna, såsom forskningens frihet och den akademiska friheten. Som uttalades i förarbetena till reformen 1999 anses det generella arbetsrättsliga regelverket med dess bestämmelser om anställningsskydd skydda denna frihet. Det är detta arbetsrättsliga regelverk som tillämpas oavsett om det är SAN eller anställningsmyndigheten som prövar och fattar beslut. SAN och personalansvarsnämnderna är båda arbetsgivarorgan och besluten från dessa organ kan överprövas genom att talan väcks hos domstol i enlighet med bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Den prövning som för närvarande utförs av SAN när det gäller professorer kan och bör enligt vår mening således flyttas över till anställningsmyndigheten. Vi föreslår därmed att bestämmelsen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen ska upphävas. Dock bör SAN:s beslutsbehörighet vara kvar för de professorer som är anställda med fullmakt beroende på att dessa omfattas av lagen (1994:261) om fullmaktansättning.

Myndighetschefers villkor

Anställningsform och anställningstid ska inte ändras

Myndighetschefer anställs som huvudregel för en tid om sex år. Varken i LOA eller i anställningsförordningen finns några bestämmelser om hur lång en myndighetschefs anställningstid ska vara. När det gäller rektorer för statliga universitet och högskolor anges dock den maximala anställningstiden i 2 kap. 8 § första stycket högskoleförordningen. Av bestämmelsen framgår att rektorer ska anställas för högst sex år. För vissa myndighetschefer bestäms anställningstiden i författning. Exempelvis framgår av 6 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter att myndighetschefen anställs för en tid om sex år.

En förlängning av anställningen som myndighetschef sker enligt regeringens praxis med som längst tre år. Av 2 kap. 8 § första stycket högskoleförordningen framgår att rektorers anställning får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år.

Vi gör, bl.a. mot bakgrund av anställningens karaktär, bedömningen att en anställning som myndighetschef även fortsättningsvis bör vara tidsbestämd. Vi anser också att nuvarande praxis med en första anställningsperiod som normalt sett är sex år framstår som väl avvägd. Regeringen bör fortsatt bestämma om en förlängning av anställningen bör ske och hur lång förlängningen bör vara. Regleringen kring rektorers anställning anser vi också bör kvarstå.

Förutsättningar att arbeta längre än till 65 års ålder

Under lång tid har ett arbete pågått i lagstiftning och i andra sammanhang för att vidta olika åtgärder för att få till stånd ett längre arbetsliv. Vi har tittat på förutsättningarna för att myndighetschefer i högre utsträckning än i dag ska kunna arbeta längre än till 65 års ålder och har identifierat såväl hinder som stimulanser för detta.

Bestämmelsen i LAS om rätt att kvarstå i anställningen gäller inte för myndighetschefer. Hur länge en myndighetschef kvarstår i sin anställning bestäms i stället ensidigt av regeringen och vi anser att det bör fortsätta att vara så. Regeringens praxis är dock att en myndighetschef anställs, eller får anställningen förlängd, till och med månaden före myndighetschefen fyller 65 år. Denna praxis är således ett försvärande

hinder för att myndighetschefer ska arbeta längre. Eftersom det är regeringen som ensidigt bestämmer anställningstiden för myndighetschefer är det en första förutsättning för att en myndighetschef ska arbeta längre att regeringen ändrar nu gällande praxis vad gäller 65-årsgränsen för myndighetschefer.

När det gäller rätt till inkomstgaranti kan enligt förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer en sådan föreligga mellan 61 och 65 års ålder. Innan 61 års ålder kan avgångsvederlag utgå. Det är enligt vår uppfattning numera mycket tveksamt om man ens kan anse att 61 år är ett "sent skede i arbetslivet" när de flesta snart kan kvarstå i anställning till 69 år. Mot denna bakgrund föreslår vi att inkomstgarantin ska avskaffas och i stället ersättas med ett avgångsvederlag under 24 månader även för den som är över 61 år.

En omprövning av lönevillkoren ska göras vid en förflyttning

När regeringen beslutar att en myndighetschef ska förflyttas och få en ny anställning för tid som motsvarar den återstående tiden av den ursprungliga anställningen, behåller arbetstagaren enligt praxis samma lön. Vi föreslår att vid en förflyttning ska en omprövning av anställningsvillkoren göras. Om arbetsgivaren och arbetstagaren inte kommer överens om den nya lönen ska ändrade villkor i samband med en förflyttning föregås av en anpassningsperiod med oförändrad lön. Anpassningsperioden ska vara ett år. Efter att 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 lönen bestämmas till befintlig lönenivå. Övriga anställningsvillkor får bestämmas ensidigt av arbetsgivaren.

Endast miljöbilar ska vara valbara som förmånsbil

När det gäller frågan om myndighetschefer bör ha rätt till bilförmån anser vi att de bör ha det. Det bör dock vara ett villkor att det endast är miljöbilar som är valbara som förmånsbil.

Anpassningar till föreslagna ändringar i LAS

I lagrådsremissen En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden föreslås ändringar i bl.a. 7, 34 och 35 §§ LAS. Detta är bestämmelser som vi i våra författningsförslag föreslår hänvisningar till utifrån nu gällande rätt.

Vi föreslår att när en överklagandenämnd undanröjer en myndighets anställningsbeslut för att det är uppenbart att myndigheten inte har följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning 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. I lagrådsremissen föreslås att begreppet saklig grund i 7 § LAS ersätts av sakliga skäl. Om begreppet saklig grund ändras till sakliga skäl, måste ordalydelsen i vår föreslagna bestämmelse således ändras.

Vi föreslår att det i LOA införs en möjlighet till avstängning i avvaktan på ett beslut om skiljande från anställningen eller efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts om åtgärden inte är förbjuden enligt LAS. Detta föreslår vi genom införandet av en ny paragraf. Vi föreslår också att vid en tvist om ett beslut om avstängning får en domstol inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra, om inte annat följer av 34 § tredje stycket LAS.

I lagrådsremissen förslås att 34 § andra och tredje stycket och 35 § tredje stycket LAS tas bort. Om detta genomförs, måste våra hänvisningar till dessa bestämmelser tas bort. Bestämmelserna som föreslås tas bort, förslås dock föras över till lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Våra bestämmelser behöver då i stället innehålla hänvisningar till de föreslagna bestämmelserna i den lagen.

Ikraftträdande

Vi föreslår att föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning

dels att 34 §, 42 § och 38 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 4 a, 4 b, 4 c, 4 d, 30 a, 30 b och 35 a §§, och närmast före 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

En särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklaganden av anställningsbeslut som meddelas av en myndighet under regeringen.

4 b §

En sådan överklagandenämnd som avses i 4 a § ska undanröja ett anställningsbeslut om

1. det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning, eller

2. beslutet på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning.

För att beslutet ska undanröjas enligt första stycket 2 krävs att felet kan ha påverkat utgången i beslutet.

4 c §

När en sådan överklagandenämnd som avses i 4 a § undanröjer en myndighets anställningsbeslut med stöd av 4 b § första stycket 1 utgör ett sådant beslut saklig grund för uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) om anställningskydd av den först anställde.

4 d §

Regeringen får om det finns särskilda skäl bestämma att 4 b § inte ska gälla för en viss överklagandenämnd.

Avstängning

30 a §

En arbetstagare hos en myndighet under regeringen får stängas av från sitt arbete under följande förutsättningar. Arbetstagaren är misstänkt för eller bevisligen har gjort sig skyldig till

- 1. brott,*
- 2. grovt åsidosättande i anställningen, eller*
- 3. annat beteende som kan föranleda skiljande från anställningen samt att fortsatt arbete riskerar att*

- a) skada förtroendet för myndigheten,
- b) försvåra den fortsatta utredningen, eller
- c) hindra verksamhetens behöriga gång.

När sådana förutsättningar föreligger får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts om avstängning inte är förbjuden enligt 34 § andra stycket, 35 § tredje stycket eller 37 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Avstängning får ske för högst två månader i sänder.

30 b §

Vid avstängning enligt 30 a § behåller arbetstagaren sin lön och andra anställningsförmåner.

34 §¹

Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller

1. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen,
2. arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.

Regeringen får föreskriva att nämnden *skall* besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Regeringen får föreskriva att nämnden *ska* besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

När ett förfarande om avskedande har inletts i nämnden beslutar nämnden i frågor om avstängning enligt 30 a §.

¹ Senaste lydelse 2003:297.

35 a §

Ett beslut om avstängning enligt 30 a § gäller omedelbart.

38 §²

I en tvist om ett beslut enligt 7 c, 31 eller 36 § får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgäande avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte *skall* gälla.

I en tvist om ett beslut enligt 7 c, 31 eller 36 § får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgäande avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte *ska* gälla.

Vid tvist om ett beslut om avstängning enligt 30 a § får domstolen inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra om inte annat följer av 34 § tredje stycket lagen (1982:80) om anställningskydd.

42 §³

Föreskrifterna i 2, 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet *skall* inte tillämpas i anställningsförhållanden som avses i denna lag.

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet *skall* inte tillämpas, när det gäller beslut om att en arbetstagare *skall* upphöra med eller inte åta sig bisyssla enligt 7 c §, disciplinansvar enligt 14 §, åtalsanmälan enligt 22 § eller skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 §.

Föreskrifterna i 2, 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet *ska* inte tillämpas i anställningsförhållanden som avses i denna lag.

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet *ska* inte tillämpas, när det gäller beslut om att en arbetstagare *ska* upphöra med eller inte åta sig bisyssla enligt 7 c §, disciplinansvar enligt 14 §, åtalsanmälan enligt 22 §, *avstängning enligt 30 a §* eller skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 §.

² Senaste lydelse 2001:1016.

³ Senaste lydelse 2001:1016.

För arbetstagare som avses i 1 § *skall* också föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas, även om föreskrifterna avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd.

För arbetstagare som avses i 1 § *ska* också föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas, även om föreskrifterna avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning (0000:00) om myndighetschefers tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning finns bestämmelser för arbetstagare som har en tidsbegränsad anställning som chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen (chefsanställning). Förordningen ska också tillämpas på en före detta myndighetschef som har fått en annan statlig anställning enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning.

För en arbetstagare som vid tidpunkten för tillträdet av anställningen som myndighetschef är tjänstledig från annan statlig anställning tillämpas endast bestämmelserna i 3 och 4 §§.

Denna förordning ska inte tillämpas på en arbetstagare som är anställd med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Tjänstepension

2 § För arbetstagare som omfattas av förordningen ska bestämmelserna i pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16) med anslutande bestämmelser tillämpas. Denna förordning innehåller tillägg till och undantag från pensionsavtalets bestämmelser.

Villkor vid förflyttning

3 § Om en arbetstagare som omfattas av förordningen förflyttas enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning eller får en ny anställning som motsvarar den återstående tiden av den ursprungliga anställningen som myndighetschef ska en omprövning av arbetstagarens anställningsvillkor göras.

4 § Om arbetsgivaren och arbetstagaren vid omprövningen inte kommer överens om lönen i den nya anställningen ska lönen vara oförändrad under en anpassningsperiod om ett år från beslutet om ny anställning.

Om arbetsgivaren och arbetstagaren fortfarande inte har kommit överens om lönen i den nya anställningen när anpassningsperioden är slut, ska lönen som lägst bestämmas till den genomsnittliga lönen för myndighetschefer per den 1 december föregående år. Är arbetstagarens befintliga lön lägre än denna ska befintlig lön utgå. Övriga anställningsvillkor får bestämmas ensidigt av arbetsgivaren.

Avgångsvederlag

5 § Syftet med avgångsvederlag är att skapa ekonomisk trygghet för arbetstagaren i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats.

6 § För rätt till avgångsvederlag ska arbetstagaren vid anställningstidens utgång

1. haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst sex år,
2. inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning på myndigheten, och
3. inte har fyllt 65 år eller får ålderspension enligt PA 16.

7 § Vid beräkningen av anställningstidens längd enligt 6 § ska tid som arbetstagaren varit tjänstledig räknas bort, om denna tid sammanlagt är längre än åtta månader.

Avräkning ska inte ske för föräldraledighet eller sjukfrånvaro.

8 § Avgångsvederlag betalas ut i högst 24 månader.

Avgångsvederlag betalas dock som längst ut till och med utgången av månaden före den månad då arbetstagaren fyller 65 år.

9 § Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen den sista anställningsmånaden i chefsanställningen enligt 4 kap. 1 § punkt 1 avdelning II PA 16.

10 § Avgångsvederlaget betalas ut månadsvis och minskas med 65 procent av

1. inkomster som är pensionsgrundande enligt 59 kap. socialförsäkringsbalken,
2. inkomst av anställning eller uppdrag utomlands som inte beskattas i Sverige,
3. delpension enligt kollektivavtal,
4. pensions- eller avgångsförmåner som grundas på anställning som inte samordnas med tjänstepensionsrätt enligt statliga pensionsbestämmelser, och
5. andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag än de som avses i 1–4.

11 § Om det är skäligt får avgångsvederlaget minskas om förmånstagaren

1. förvärsarbetar i väsentlig omfattning åt någon annan och inte tar ut skälig ersättning för detta arbete,
2. redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och denna har reducerats på grund av avdrag för
 - a) avsättning till periodiseringsfond,
 - b) avsättning till upphovsmannakonto,
 - c) avsättning till expansionsfond,
 - d) eget pensionssparande,
 - e) underskott av annan verksamhetsgren, eller
3. redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster.

12 § Om avgångsvederlaget minskas på grund av avsättning till periodiseringsfond, upphovsmannakonto eller expansionsfond, och beloppet därefter helt eller delvis återförts till beskattning, får avgångsvederlaget omprövas för det år då återförandet skedde.

13 § Förmånstagaren är skyldig att underrätta Statens tjänstepensionsverk om sina inkomstförhållanden och lämna de uppgifter om dessa som verket begär. Om förmånstagaren inte lämnar begärda uppgifter får verket hålla inne framtida utbetalningar av avgångsvederlaget i avvaktan på de begärda uppgifterna.

14 § Om avgångsvederlag betalats ut med ett för högt belopp ska mellanskillnaden betalas inom en månad efter det att kravet på återbetalning framställdes. Om betalning inte sker inom föreskriven tid, tas ränta ut enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalning sker.

Statens tjänstepensionsverk får, i den utsträckning det är skäligt, medge att det belopp som ska betalas tillbaka ska minska kommande utbetalningar av avgångsvederlaget.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Genom förordningen upphävs förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

3. Förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer gäller dock fortfarande i den utsträckning som det i en annan förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den förordningen.

4. Bestämmelserna i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer ska fortfarande tillämpas på den som får inkomstgaranti och på den som den 31 december 2022 hade en sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.

5. Bestämmelserna i den tidigare upphävda förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning ska fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2016 hade en sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.

6. Bestämmelserna i den tidigare upphävda förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. ska fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2002 hade en sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.

7. Bestämmelserna i 3 och 4 §§ tillämpas första gången på den som innehar en anställning som myndighetschef när förordningen träder i kraft.

1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100) dels att 4 kap. 16 § ska upphöra att gälla, dels att 2 kap. 2 § 6 och 4 kap. 17 § och 12 kap. 2 § 1 ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §¹

Styrelsen för en högskola ska ha det ansvar och de uppgifter som följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 kap. 8 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Vidare ska styrelsen själv besluta

1. i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation,

2. om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt samt säkerställa att det vid högskolan finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,

3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och revisionsrapporter,

4. om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer enligt 10 § internrevisionsförordningen (2006:1228),

5. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna,

6. i frågor som enligt 15 § ska avgöras av en personalansvarsnämnd, om det inte har inrättats en personalansvarsnämnd vid högskolan *eller om Statens ansvarsnämnd inte ska besluta enligt 4 kap. 16 §,*

6. i frågor som enligt 15 § ska avgöras av en personalansvarsnämnd, om det inte har inrättats en personalansvarsnämnd vid högskolan,

7. om den antagningsordning som anges i 6 kap. 3 § andra stycket,

8. om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handlägg-

¹ Senaste lydelse 2010:1064.

ning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning,

9. om en anställningsordning,
10. om viktigare föreskrifter i övrigt, och
11. i övriga frågor som är av principiell vikt.

Av 2 kap. 8, 10 och 15 §§ framgår att styrelsen också beslutar om förslag på rektor, utser rektors ställföreträdare och beslutar om inrättande av en personalansvarsnämnd.

4 kap.

17 §²

I andra fall än som avses i 16 § samt 2 kap. 2 § första stycket 6 och 15 § beslutar rektor om att en anställning ska upphöra. Beslut om att en professors anställning ska upphöra får inte delegeras.

I andra fall än som avses i 2 kap. 2 § första stycket 6 och 15 § beslutar rektor om att en anställning ska upphöra. Beslut om att en professors anställning ska upphöra får inte delegeras.

12 kap.

2 §³

Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas:

1. *beslut om anställning* vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,

2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,

3. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket,

4. beslut om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet,

5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,

1. *anställningsbeslut* vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,

² Senaste lydelse 2010:1064.

³ Senaste lydelse 2017:844.

6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 §,

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, och

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Äldre föreskrifter om Statens ansvarsnämnds behörighet gäller fortfarande i fråga om professorer som är anställda med fullmakt.

3. Ärenden som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

1.4 Förslag till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

Häri genom föreskrivs i fråga om anställningsförordningen (1994:373) att 3 §, 7 §, 15 § och 21 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Frågor om anställning *skall* prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd utom i följande fall:

1. Frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning handhas och prövas av regeringen när det gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen.

2. Frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 c §§ lagen om offentlig anställning när det gäller chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet handhas och prövas av den överordnade myndigheten.

3. Beslut enligt 11 § andra stycket lagen om offentlig anställning att en anställning inte *skall* upphöra meddelas av regeringen.

4. Frågor om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning prövas av regeringen.

5. Frågor om förflyttning enligt 8 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen.

Frågor om anställning *ska* prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd utom i följande fall:

1. Frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning *samt avstängning enligt 30 a § samma lag* handhas och prövas av regeringen när det gäller chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen.

3. Beslut enligt 11 § andra stycket lagen om offentlig anställning att en anställning inte *ska* upphöra meddelas av regeringen.

¹ Senaste lydelse 2001:1017.

7 §

Information om myndighetens *beslut om anställning skall* lämnas på myndighetens anslagstavla. Information om myndighetens *anställningsbeslut ska* lämnas på myndighetens anslagstavla.

- Första stycket behöver inte tillämpas vid
- anställning som beräknas vara högst sex månader,
 - anställning av dem som redan är aspiranter hos myndigheten.

15 §

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som *skall* prövas av Statens ansvarsnämnd, *skall* detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan, *avstängning* eller avskedande som *ska* prövas av Statens ansvarsnämnd, *ska* detta genast anmälas till nämnden. Detsamma gäller i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

En sådan anmälan *skall* göras av den myndighet som *skall* pröva frågor om anställningens upphörande. En sådan anmälan *ska* göras av den myndighet som *ska* pröva frågor om anställningens upphörande.

Första och andra styckena gäller inte den som är chef för en domstol, en arrendenämnd eller en hyresnämnd.

21 §²

En myndighets *beslut i anställningsärenden* får överklagas hos Statens överklagandenämnd. Nämndens beslut får inte överklagas. En myndighets *anställningsbeslut* överklagas hos Statens överklagandenämnd. Nämndens beslut får inte överklagas.

En myndighets förslag om att anställa en arbetstagare eller beslut om att avbryta ett anställningsförfarande får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

² Senaste lydelse 2007:837.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd att 1, 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Statens överklagandenämnd har till uppgift att pröva överklaganden av

1. beslut i anställningsärenden,
2. beslut enligt 10 § förordningen (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor, och
3. beslut som rör totalförvarspliktiga i enlighet med vad som föreskrivs särskilt.

Statens överklagandenämnd har till uppgift att pröva överklaganden av

1. anställningsbeslut,

3 §¹

Nämnden ska bestå av minst sju ledamöter. I den utsträckning det behövs ska det finnas ersättare för ledamöterna.

Av ledamöterna ska en vara ordförande och minst en vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Av ledamöterna ska en vara ordförande och minst en vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. *Av de andra ledamöterna ska minst tre vara jurister.*

5 §²

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter, *varav minst en jurist*, är närvarande.

¹ Senaste lydelse 2017:1042.

² Senaste lydelse 2013:1001.

När ett ärende av principiell betydelse handläggs, ska samtliga ledamöter vara närvarande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan att 3 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §¹

Vid anställning av professorer, lektorer och andra lärare och doktorander gäller 4 kap. 1, 3–7, 9 och 11–17 §§ samt 5 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Vid anställning av professorer, lektorer och andra lärare och doktorander gäller 4 kap. 1, 3–7, 9, 11–15 och 17 §§ samt 5 kap. högskoleförordningen (1993:100).

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Ärenden som har inletts hos Statens ansvarsnämnd före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

¹ Senaste lydelse 2010:1751.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Vårt uppdrag är att utreda vissa frågor som rör statligt anställdas rättsställning. Av våra direktiv¹ framgår att vi ska bedöma om det nuvarande regelverket och tillämpningen av detta utgör en bra grund för kompetensförsörjningen vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det övergripande 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.

Uppdraget kan delas upp i fyra delar. Den första delen handlar om överklagade anställningsbeslut och vi ska lämna förslag som säkerställer att myndigheterna följer Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut. Nästa del handlar om att vi ska analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om det behövs bestämmelser som reglerar detta. Uppdragets tredje del handlar om att vi 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 av Statens ansvarsnämnd. Den sista delen handlar om att vi ska beskriva och se över myndighetschefers villkor. I detta uppdrag ingår bl.a. att analysera om den nuvarande tidsbegränsade anställningen som myndighetschef är ändamålsenlig, ta ställning till om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas till en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter samt bedöma om förmånen i form av rätt till fri bil bör omregleras eller tas bort. Vi ska också kartlägga förutsättningarna för att myndighetschefer i högre utsträckning än i dag

¹ Direktiven (dir. 2020:120) beslutades den 19 november 2020 och tilläggsdirektiven (dir. 2021:111) beslutades den 3 november 2021. De båda direktiven bifogas i bilaga 1 och 2.

ska kunna arbeta längre som myndighetschefer genom att vara anställda efter 65 års ålder.

2.2 Arbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Den särskilde utredaren och sekreterarna har regelbundet träffats för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Vi har haft nio sammanträden med experterna, varav ett internatsammanträde.

Vi har i våra författningsförslag utgått från gällande rätt. Det pågår dock ett lagstiftningsarbete vari bl.a. ändringar i lagen (1982:80) om anställningsskydd föreslås. I kapitel 8 har vi berört de delar som kan komma att påverkas av föreslagna ändringar och de anpassningar som kan behöva göras i våra förslag med anledning av detta.

I enlighet med våra direktiv har vi hämtat in information om rutiner, tillvägagångssätt och praxis som tillämpas vid ett urval av myndigheter i frågor som rör överklagade anställningsbeslut och avstängning. Detta har gjorts genom en enkätundersökning. Enkäten skickades till ett urval av förvaltningsmyndigheter och domstolar samt till samtliga universitet och högskolor som lyder under regeringen. Totalt skickades enkäten till 77 myndigheter, varav 65 inkom med svar. Vad gäller myndighetschefer villkor har information om rutiner, tillvägagångssätt och praxis inhämtats från Regeringskansliet.

Vi har haft samråd med ett urval av myndigheter, arbetstagarorganisationer och andra intressenter. Vilka delar av uppdraget som har berörts vid samråden har varierat.

I frågan som rör överklagade anställningsbeslut har vi samrått med Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan samt ett urval av stora, medelstora och små myndigheter.² Vid samråden med förvaltningsmyndigheterna och lärosätena har även frågeställningarna kring avstängning berörts, och vad gäller lärosätena har också frågan om prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer tagits upp. När det gäller den sistnämnda frågan har vi dessutom haft samråd med Statens ansvarsnämnd.

² Samråd har skett med Domstolsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Högskolan i Gävle, Lantmäteriet, Polismyndigheten, Stockholms konstnärliga högskola och Stockholms universitet.

I våra samråd med arbetsmarknadens parter på det statliga avtalsområdet (Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko) har samtliga frågeställningar, inklusive myndighetschefers villkor, berörts.

Härutöver har vi avseende frågeställningarna kring myndighetschefers villkor samrått med några myndighetschefer genom kontakt med föreningen för generaldirektörer samt med Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Vid samrådet med SUHF har vi också tagit upp frågan om prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer.

2.3 Hur betänkandet är disponerat

I *kapitel 3* finns en översiktligt beskrivning av hur nuvarande regelverk kring en statlig anställning ser ut.

I *kapitel 4* redogör vi för möjligheten att överklaga ett statligt anställningsbeslut och problematiken kring denna. Vi redogör också för våra överväganden och förslag som ska säkerställa att myndigheterna följer överklagandenämndernas beslut.

Därefter, i *kapitel 5*, överväger vi under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om det behövs en bestämmelse som reglerar detta.

I *kapitel 6* analyserar vi om prövningen i frågor om bl.a. disciplinansvar och avskedande när det gäller professorer ska göras av den anställande myndigheten i stället för av Statens ansvarsnämnd.

Frågorna som rör myndighetschefers villkor redogör vi för i *kapitel 7*.

I *kapitel 8* redogör vi för de Anpassningar av vårt förslag som kan behöva göras med anledning av föreslagna ändringar i pågående lagstiftningsärenden i bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Våra överväganden och förslag om ikraftträdande samt om övergångsbestämmelser återges i *kapitel 9*.

I *kapitel 10* analyseras konsekvenserna av våra förslag. Betänkandet avslutas med en författningskommentar i *kapitel 11*.

3 En statlig anställning

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för vilka anställningar som omfattas av uppdraget. Sedan följer en översiktlig redogörelse av nuvarande regelverk kring en statlig anställning som vi anser är av betydelse för uppdraget.

3.1 Statliga anställningar som omfattas av uppdraget

De statliga myndigheterna är regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna under riksdagen och regeringen. Under regeringen lyder Justitiekanslern och övriga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen (RF) eller annan lag är myndigheter under riksdagen.¹ Det är enbart anställningar vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen som omfattas av vårt uppdrag.

Förvaltningsmyndigheterna under regeringen är den till antalet största gruppen statliga myndigheter. Som exempel på större myndigheter i denna kategori kan nämnas Försvarsmakten, Försäkringskassan, Polismyndigheten och Skatteverket. Under regeringen lyder också många mindre förvaltningsmyndigheter med en mängd olika verksamhetsområden. En stor grupp statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen är universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Till förvaltningsmyndigheter under regeringen räknas även kommittéer.²

De statliga affärsverken är inte några särskilda juridiska subjekt, utan bedriver sin verksamhet såsom statliga organ. De statliga affärsverken är Luftfartsverket, Sjöfartsverket samt Svenska kraftnät och de är förvaltningsmyndigheter under regeringen. Vidare har Sverige flera s.k. utlandsmyndigheter som är myndigheter i RF:s mening och

¹ Se 12 kap. 1 § RF.

² Se SOU 2020:40 s. 71 f.

de lyder också under regeringen. I Sverige finns fem allmänna pensionsfonder, de så kallade AP-fonderna, som också är förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Domstolar är statliga myndigheter.³ Domstolarna är självständiga såvitt avser den dömande verksamheten och tillämpningen av rättsregler i enskilda fall.⁴ De är däremot underställda regeringen när det gäller den administrativa verksamheten vilken exempelvis innefattar anställning av personal. Det finns även Hyres- och arrendenämnder. De är inte domstolar, utan förvaltningsmyndigheter under regeringen med domstolsliknande uppgifter. Anställningar vid ovan nämnda myndigheter omfattas därmed, med vissa undantag, av uppdraget.⁵

När det gäller våra frågor rörande myndighetschefers villkor är det dock bara de myndighetschefer som omfattas av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer och som därmed är chef för en myndighet som lyder *direkt* under regeringen som omfattas av uppdraget.⁶ Det betyder exempelvis att chefer för utlandsmyndigheter inte omfattas av vårt uppdrag i den delen.

3.2 Regelverket kring en statlig anställning

3.2.1 Bakgrund

Det rättsliga förhållandet mellan staten som arbetsgivare och dess arbetstagare har genomgått en förändring från en helt offentlig-rättslig till en mer privaträttslig relation. Tidigare vilade anställningen som statlig tjänsteman helt och hållet på offentlig-rättslig grund. Allt som rörde statstjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentlig-rättsliga föreskrifter och beslut.⁷ Numera anses det att även statliga anställningar vilar på civilrättslig grund i

³ I Sverige finns tre sorters domstolar vilka är allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och specialdomstolar. Till de allmänna domstolarna hör Högsta domstolen, hovrätterna och tingsrätterna. Till de allmänna förvaltningsdomstolarna hör Högsta förvaltningsdomstolen, kammarrätterna och förvaltningsrätterna. Det finns två specialdomstolar vilka är Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen.

⁴ Se 11 kap. 3 § RF.

⁵ Arbetstagare som är anställda med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning omfattas inte av uppdraget även om de är anställda vid dessa myndigheter (se utredningens direktiv).

⁶ Jfr 1 § förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer.

⁷ För en mer utförlig historisk tillbakablick se bl.a. SOU 1992:60 s. 80 f.

form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och dennes anställningsmyndighet. Det finns dock klara offentlighetsrättsliga inslag, t.ex. att anställningsmyndigheten måste fatta ett formellt anställningsbeslut.

Strävan har varit att avskaffa onödiga särlösningar inom statens område i arbetsgivarpolitiska frågor och att ha särskilda regler för offentliganställda endast om den offentliga verksamhetens art kräver det.⁸ Vad gäller anställningstrygghet, lönesättning, bestämmelser om jämställdhet, tjänstepensioner och andra förmåner så är det i dag i princip samma förhållanden över hela arbetsmarknaden.

Bestämmelser om anställning och anställningsskydd för statligt anställda finns i såväl grundlag och allmänna lagar som i förordningar. Dessutom är vissa frågor reglerade i centrala kollektivavtal inom det statliga avtalsområdet.

3.2.2 Offentlighetsrättsliga bestämmelser

I RF finns flera bestämmelser som reglerar statliga anställningar. Av RF framgår att arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.⁹ Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.¹⁰ Av RF framgår vidare att *grundläggande bestämmelser* om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i RF ska meddelas i lag.¹¹ Med begreppet grundläggande bestämmelser avses sådana bestämmelser som har ett direkt samband med de delar av anställningstryggheten som syftar till att skydda den statsanställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning.¹² Bestämmelser om tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning och anställningens upphörande anges som exempel i förarbetena till RF.¹³ Arbetsdomstolen (AD) har ansett att till de allra mest grundläggande bestämmelserna om statligt anställdas rättsställning hör utan tvekan bestämmelser om under vilka förutsättningar den rättsställningen kan förloras på

⁸ Jfr prop. 1993/94:65 s. 31.

⁹ Se 12 kap. 5 § RF.

¹⁰ Se 12 kap. 5 § RF.

¹¹ Se 12 kap. 7 § RF.

¹² Jfr prop. 1964:140 s. 98 f och SOU 1992:60 s. 120 ff.

¹³ Se prop. 1964:140 s. 90 f.

statens initiativ, dvs. när en statlig anställning får avslutas av arbetsgivaren.¹⁴

Bestämmelserna i RF kompletteras av lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). I LOA finns bestämmelser som gäller för arbetstagare både hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen. Vissa av bestämmelserna gäller också för arbetstagare hos kommuner, regioner och kommunalförbund.¹⁵ LOA innehåller exempelvis bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning, bisysslor och disciplinpåföljder.

RF kompletteras också av bestämmelser i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA) av vilken det framgår att det är regeringen som bestämmer vilka arbetstagare, förutom ordinarie domare, som ska anställas med fullmakt. För fullmaktsanställda gäller vidare särskilda regler om anställningens upphörande, avstängning, läkarundersökning och förflyttning. Bestämmelserna i LOA och LFA är tvingande och kan inte ersättas av bestämmelser i kollektivavtal, om det inte uttryckligen anges i respektive lag.

Det finns också bestämmelser i förordningar som reglerar statliga anställningar. I anställningsförordningen (1994:373) finns exempelvis bestämmelser om anställningsförfarandet. Likaså finns vissa bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515).

Därtill kan det finnas särskilda föreskrifter om anställning i respektive myndighets instruktion.

När det gäller själva handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsärenden hos domstolarna är förvaltningslagen (2017:900, FL) tillämplig.¹⁶ I vissa bestämmelser i FL görs dock undantag för ärenden och beslut om att anställa någon.¹⁷

¹⁴ Se AD 2016 nr 74.

¹⁵ Se 2 § LOA.

¹⁶ Se 1 § FL.

¹⁷ Se 25 §, 32 § och 35 § FL.

3.2.3 Särskilt om anställningar vid statliga universitet och högskolor

I högskolelagen (1992:1434, HL), högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Förvarshögskolan finns bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Författningarna innehåller även vissa bestämmelser om anställningar. Regleringar för högskoleverksamheten har ansetts motiverade när de syftar till att bl.a. garantera frihet i forskning och utbildning, ange grundläggande mål och centrala begrepp för verksamheten, säkra kvaliteten i verksamheten samt tydliggöra ansvarsförhållanden.¹⁸

Högskolesektorn är den största statliga sektorn sett till antalet anställda. Cirka 60 procent av de anställda utgörs av forskande och undervisande personal, medan cirka 40 procent utgörs av personal med andra än forskande och undervisande uppgifter.

Den forskande och undervisande personalen består av ett antal olika anställningskategorier. Bl.a. efter en avreglering 2011 är det endast ett fåtal av dessa som är nationellt reglerade. Till dem som fortfarande regleras hör anställningarna lektor och professor, samt vissa tidsbegränsade anställningar som antingen syftar till att vara ett led i en meritering (anställning som biträdande lektor) eller en del i högskolans samverkan med det omgivande samhället (t.ex. adjungerad professor, lärare inom konstnärlig verksamhet och yrkesofficerare). Vissa vanliga anställningar, såsom postdoktor, regleras i kollektivavtal.

Universitet och högskolor har möjlighet att själva besluta om ytterligare lärarkategorier i sina lokala anställningsordningar. Exempel på vanliga lokalt beslutade kategorier är forskare, forskningsingenjör och adjunkt.

3.2.4 Bestämmelser som gäller för hela arbetsmarknaden

Statliga anställningar regleras även av allmänna avtalsrättsliga bestämmelser och arbetsrättsliga specialbestämmelser. Den arbetsrättsliga lagstiftningen gäller i regel för arbetstagare i staten om inte något annat följer av lag eller förordning som meddelats med stöd av lag, som exempelvis LOA.¹⁹

¹⁸ Se prop. 2009/10:149 s. 22 ff.

¹⁹ Jfr 2 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Arbetsrättsliga bestämmelser som reglerar det uppkomna anställningsförhållandet finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), som alltså gäller både arbetstagare i allmän och i enskild tjänst.²⁰ LAS innehåller bl.a. bestämmelser om anställningsformer, uppsägning och avskedande.

Lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580, MBL), innehåller bl.a. regler om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i förhållande till arbetstagarorganisationerna. LAS hänvisar exempelvis till 11–14 §§ MBL. En arbetsgivare ska t.ex. påkalla förhandling enligt dessa paragrafer inför beslut om stadigvarande omplacering av arbetstagare och inför beslut om att anställa chefer.

I diskrimineringslagen (2008:567) finns förbud mot diskriminering i arbetslivet. Exempelvis får en arbetsgivare inte diskriminera en arbetstagare eller den som gör en förfrågan om eller söker arbete.²¹

3.2.5 Bestämmelser kan framgå av kollektivavtal

Bestämmelser som rör statligt anställda kan också framgå av kollektivavtal. LAS och MBL är på vissa punkter dispositiva. De bestämmelser som har denna karaktär kan, under vissa förutsättningar alltså ersättas av kollektivavtal (2 § LAS och 2 § MBL). Enligt 2 § förordningen om statliga kollektivavtal (1976:1021) är det Arbetsgivarverket som ingår kollektivavtal för statens räkning. Arbetsgivarverket får i sin tur delegera rätten att ingå lokala kollektivavtal till andra myndigheter under regeringen. Det framgår i sådana fall av det centrala kollektivavtalet eller genom särskilt beslut. Kollektivavtalen ska tillämpas även på oorganiserade arbetstagare eller arbetstagare som tillhör en annan facklig organisation än de centrala arbetstagarorganisationerna i staten vilka har rätt att teckna kollektivavtal (7 § förordningen om statliga kollektivavtal och 2 § LAS).

Statligt anställda omfattas bl.a. av Villkorsavtalen och Affärsverksavtalen mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O, Saco-S respektive Seko. I dessa finns generella anställningsvillkor. Ett annat kollektivavtal är Avtal om omställning som innehåller villkor som aktualiseras i samband med omställning till följd av arbetsbrist och omlokalisering.

²⁰ Se 1 § LAS. Lagen gäller som huvudregel inte för myndighetschefer, men i 32 § LOA regleras att vissa av bestämmelserna i LAS under vissa förutsättningar ska gälla för arbetstagare i verksamhet eller därmed jämförlig ställning.

²¹ Se 2 kap. 1 § diskrimineringslagen.

3.2.6 Arbetsledningsrätten

Principen om arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, den så kallade arbetsledningsrätten, gäller sedan lång tid tillbaka och slogs fast av AD i AD 1929 nr 29. Därför används ofta uttrycket ”29/29-principen” om arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Arbetsledningsrätten innebär att arbetsgivaren har en rätt att ensidigt bestämma om vilka arbetsuppgifter som ska utföras av en arbetstare och även var och hur de ska utföras. Arbetsledningsrätten omfattar också lednings- och styrningsfrågor såsom arbetets organisation och närmare utformning, fördelningen av arbetsuppgifter mellan olika arbetstare, arbets- och delegationsordning samt lokaler och yttre arbetsförhållanden i övrigt.²²

En arbetsgivare kan kompetensförsörja sin verksamhet på olika sätt. Det kan ske exempelvis genom att anställa nya arbetstare eller genom att placera om de som redan är anställda. Om en arbetsgivare väljer att omdisponera de personalresurser som redan finns i verksamheten sker det genom ett så kallat *arbetsledningsbeslut*.

Arbetsgivarens arbetsledningsrätt begränsas av det som kallas *arbetskyldigheten* för en enskild arbetstare. Arbetskyldigheten för en arbetstare är detsamma som anställningsavtalets innehåll och omfattning. Oftast är avtalet inte så preciserat att arbetskyldighetens gränser tydligt kan utläsas. Frågan om arbetskyldighetens gränser kan därför bli en fråga som aktualiseras när arbetsgivaren avser att förändra arbetsuppgifterna eller placeringen för en anställd. Från och med den 1 januari 2021, ska en statlig arbetsgivare inför en överenskommelse om anställning ta initiativ till att klarlägga vad som gäller.²³ Arbetsgivaren och arbetstaren ska exempelvis klarlägga geografisk arbetskyldighet.

Arbetsledningsbeslut kan vara ett sätt att åstadkomma intern rörlighet i en verksamhet. Med intern rörlighet menas att arbetstare både har en skyldighet och en möjlighet att byta arbetsuppgifter, arbetsställe (arbetsort) eller organisatorisk tillhörighet så länge som förändringen inte innebär att anställningen i grunden ändras, dvs. fortfarande ligger inom ramen för arbetstarens arbets-

²² Se Arbetsgivarverket, *Anställning i staten*, s. 22 f.

²³ Se 1 kap. 1 b § Villkorsavtalen respektive 2 § 1 a mom. Affärsverksavtalen (Förhandlingsprotokoll den 30 november 2020).

skyldighet.²⁴ När en arbetsgivare fattar ett arbetsledningsbeslut måste även bestämmelserna i diskrimineringslagen (2008:567) följas.

Om en förändring i stället innebär att arbetstagarens arbetsuppgifter hamnar utanför ramen för arbetskyldigheten, är det fråga om en ny anställning som ska tillsättas i enlighet med reglerna om förtjänst och skicklighet, i konkurrens med andra sökande.

3.3 Var prövningen av arbetsrättsliga åtgärder sker

Utgångspunkten är att frågor om anställningen ska prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd.²⁵ Vissa undantag finns dock, bl.a. när det gäller chefen för en myndighet. Det är vidare möjligt att genom författning göra avvikelser från de generella bestämmelserna.²⁶

Det är således anställningsmyndigheten som i normalfallet prövar frågor om anställningens upphörande och om andra arbetsrättsliga åtgärder såsom disciplinansvar, åtalsanmälan, och avstängning. Det är dock oftast ett specifikt beslutsorgan inom myndigheten, en *personalansvarsnämnd*, som prövar dessa åtgärder mot arbetstagare.

En personalansvarsnämnd ska finnas om regeringen har bestämt det.²⁷ Detta anges i så fall vanligtvis i respektive myndighets instruktion. Myndigheter med fler än 50 anställda har som regel en personalansvarsnämnd. För de statliga universiteten och högskolorna gäller särskilda bestämmelser på så sätt att det är respektive lärosäte (styrelsen) som beslutar om det ska finnas en personalansvarsnämnd.²⁸

För särskilt angivna arbetstagare är det i stället *Statens ansvarsnämnd* (SAN) som beslutar om vissa arbetsrättsliga åtgärder. I LOA och LFA samt i ett antal förordningar pekas SAN ut som det behöriga beslutsorganet när det gäller prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för särskilt angivna arbetstagare.

En personalansvarsnämnd har, till skillnad från SAN, behörighet att pröva både frågor om uppsägning på grund av personliga förhållanden och frågor om avskedande. Av 34 § LOA framgår att SAN beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande

²⁴ Se Arbetsgivarverket, *Anställning i staten*, s. 23.

²⁵ Se 3 § anställningsförordningen (1994:373).

²⁶ Se 2 § anställningsförordningen.

²⁷ Se 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁸ Se 2 kap. 15 § högskoleförordningen.

när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen eller som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Det anges också i bestämmelsen att regeringen får föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor när det gäller andra arbetstagare. Regeringen har gjort det i ett antal fall.

SAN:s beslutsbehörighet avseende fullmaktsanställda regleras i 15 § LFA. Enligt denna bestämmelse beslutar nämnden i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer.

Det bör framhållas att SAN är ett arbetsgivarorgan och att nämndens avgöranden är arbetsgivarbeslut.²⁹ SAN består av fem ledamöter som utses av regeringen.³⁰ Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. Hovrättspresidenten för Svea hovrätt är enligt praxis ordförande för nämnden. SAN har en sekreterare och Svea hovrätt utför administrativa uppgifter åt myndigheten.

3.4 Rättsliga processer

En myndighets anställningsbeslut är ett *förvaltningsrättsligt beslut* som hanteras enligt förvaltningsrättsliga regler och som kan överklagas.³¹ Överklagandet görs inte till allmän förvaltningsdomstol, utan till särskilda överklagandenämnder som exempelvis Statens överklagandenämnd (SÖN) och Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

Twister om kollektivavtal eller twister om andra förhållanden mellan anställd och arbetsgivare är *arbetstvister*. Frågor som exempelvis rör om ett anställningsförhållande har uppkommit eller om det finns saklig grund för uppsägning av en anställd utgör arbetstvister. Ett *arbetsledningsbeslut* kan som huvudregel inte angripas rättsligt. Om en arbetsgivare genom ett arbetsledningsbeslut omplacerar en anställd mot dennes vilja kan den anställde dock under vissa förutsättningar föra en tvist.³²

Arbetstvister tas upp i AD eller i en tingsrätt.³³ Att arbetstvister ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

²⁹ Jfr AD 1981 nr 68.

³⁰ Se 3 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd.

³¹ Se 21 § anställningsförordningen och 12 kap. 2 § högskoleförordningen.

³² Beslutet om förändrade arbetsuppgifter eller ändrad placering kan ifrågasättas om åtgärden beror på arbetstagaren personligen och om beslutet är att anse som särskilt ingripande för arbetstagaren (jfr AD 1978 nr 89, AD 2003 nr 76 och AD 2010 nr 52).

³³ Bestämmelser om forum finns i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

(LRA) framgår av 1 kap. 1 § LRA. Att anställningstvister med stöd av LAS ska handläggas enligt LRA framgår av 43 § LAS. Den som är missnöjd med ett beslut av en personalansvarsnämnd eller SAN, och vill få det ändrat, kan väcka talan i enlighet med reglerna i LRA.

Av 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga anges att en arbetstagare inte kan överklaga ett beslut till regeringen, en förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet om beslutet fattats av en arbetsgivare med offentlig ställning, och beslutet ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, LRA. Detta innebär att tvister om anställningsskydd inte går att överklaga förvaltningsrättsligt. Mål om tillämpningen av LOA ska också handläggas enligt LRA.³⁴ LRA ska dock inte tillämpas om tvisten gäller fråga som rör anställning av arbetstagare som avses i 1 § LOA.³⁵ Som ovan nämnts hanteras en myndighets anställningsbeslut enligt förvaltningsrättsliga regler.

3.5 Tillsyn av JO, JK och UKÄ

Det finns flera tillsynsmyndigheter som har tillsyn över myndigheterna och som kan pröva om myndigheterna följer de regler som gäller för handläggning av anställningsärenden.

Justitieombudsmannen (JO) granskar om myndigheter och enskilda tjänstemän följer lagar och förordningar, dvs. om det har gått rätt till vid handläggningen av olika ärenden samt om enskilda medborgare har behandlats på ett korrekt sätt.³⁶ JO:s kontroll initieras både genom anmälningar från allmänheten och genom egna initiativ. JO har rätt att i beslut uttala sig om en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO har också rätt att göra vägledande uttalanden som bidrar till att rättstillämpningen blir enhetlig och ändamålsenlig. Exempelvis har JO riktat kritik mot myndigheter som inte har följt beslut från SÖN.³⁷ JO har även vissa andra befogenheter och kan exempelvis anmäla en tjänsteman för prövning av disciplinansvar.

³⁴ Se 37 § LOA.

³⁵ Se 2 § andra stycket 1 LRA.

³⁶ Se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

³⁷ Se bl.a. JO:s beslut den 15 december 2009 dnr 1102-2009 samt den 31 mars 2020 dnr 4816-2018 och 4835-2018.

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän.³⁸ Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. JK har en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Det finns exempel på när JK har riktat kritik mot en myndighet med anledning av hur myndigheten hade hanterat ett anställningsärende som hade återförvisats av SÖN.³⁹ I vissa fall prövar JK även frågor om skadestånd på grund av bristfällig handläggning.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) utövar tillsyn över statliga högskolor och universitet, men har även viss tillsyn över enskilda utbildningsanordnare med rätt att utfärda examina.⁴⁰ UKÄ granskar att universiteten och högskolorna följer de lagar och regler som gäller. Det gäller bl.a. bestämmelserna i HL, högskoleförordningen och FL. UKÄ granskar också att universiteten och högskolorna följer sina egna regler.⁴¹

Det finns även andra myndigheter som utövar tillsyn inom vissa specialområden som t.ex. Integritetsskyddsmyndigheten och Diskrimineringsombudsmannen.

³⁸ Se 1–3 §§ lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

³⁹ Se JK:s beslut den 15 maj 2018 dnr 5475-17-2.1.

⁴⁰ Se 1 och 6 §§ förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁴¹ Se t.ex. UKÄ:s beslut den 27 februari 2018 reg. nr 1-00196-17.

4 Ett överklagat anställningsbeslut

Vi ska enligt direktiven dels lämna förslag som säkerställer att Statens överklagandenämnds (SÖN) och Överklagandenämnden för högskolans (ÖNH) beslut att ändra ett anställningsbeslut följs, dels lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

I kapitel 3 har vi översiktligt beskrivit hur nuvarande regelverk kring en statlig anställning ser ut. I detta kapitel kommer vi att närmare redogöra för möjligheten att överklaga ett statligt anställningsbeslut och problematiken kring denna. Vi kommer också att redogöra för våra överväganden och förslag som ska säkerställa att myndigheterna följer överklagandenämndernas beslut.

Tanken med våra förslag är att de ska öka legitimiteten för överklagandenämndernas beslut samt medföra att det blir enklare för myndigheterna att följa överklagandenämndernas beslut, utan att kompetensförsörjningen eller anställningstryggheten påverkas. Samtidigt blir nämndernas uppdrag som överklagandeinstans tydligare och i någon mån enklare när ramen för prövningen förändras.

4.1 Det statliga anställningsbeslutet

4.1.1 Allmänt om anställningsförfarandet

Bestämmelser om förfarandet finns i flera olika författningar

Anställningsförfarandet vid en myndighet omgärdas av en rad olika bestämmelser. Annan personal än myndighetschefer och överdirektörer anställs av myndigheten.¹ Vidare ska frågor om anställning som

¹ Se 23 § myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetschefer och överdirektörer anställs av regeringen.

huvudregel prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd.²

En förvaltningsmyndighets eller en domstols ärende om att anställa någon är ett sådant ärende som ska handläggas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900, FL). Det innebär bl.a. att såväl legalitets- som objektivitetsprincipen ska iakttas.³ Både legalitets- och objektivitetsprinciperna är emellertid även grundlagsfästa.⁴ Objektivitetsprincipen kommer i fråga om statliga anställningar också till uttryck i RF, där det anges att vid beslut om statliga anställningar ska avseende endast fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.⁵ Bestämmelserna om jäv i FL är ett annat exempel på där objektivitetskravet kommer till uttryck.⁶

När en myndighet inleder ett rekryteringsförfarande rekommenderar Arbetsgivarverket att en behovsanalys görs och att en kravprofil tas fram.⁷ Kravprofilen kan ha en påverkan på såväl valet av rekryteringsväg som urvalsförfarande och på meritvärderingen.⁸

Fler bestämmelser om förfarandet vid anställningar som myndigheten måste följa finns i anställningsförordningen (1994:373). Myndigheten ska som huvudregel informera om att det finns en ledig anställning.⁹ Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att annonsering på myndighetens externa webbplats, och/eller i dags- och fackpress, normalt får anses som lämpliga sätt att sprida information om en anställning till intresserade personer. Av annonsen bör det framgå vilka arbetsuppgifter som arbetet innehåller och de krav som ställs på den som ska anställas för att arbetsuppgifterna ska kunna utföras.¹⁰

Normalt får ett förvaltningsärende inte avgöras utan att den sökande har underrättats om det som har tillförts ärendet genom någon annan än den sökande själv och den sökande har fått tillfälle att yttra sig över det. Reglerna om kommunikation är däremot inte tvingande om ärendet gäller anställning av någon.¹¹ Undantaget motiveras i förarbetena med att ett obligatoriskt krav på kommunikation

² Se 3 § anställningsförordningen (1994:373).

³ Jfr 5 § FL.

⁴ Se 1 kap. 1 respektive 9 §§ kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (RF).

⁵ Se 12 kap. 5 § RF.

⁶ Se 16–18 §§ FL.

⁷ Se Arbetsgivarverket, *Anställning i staten*, s. 45.

⁸ Jfr prop. 1985/86:116 s. 7 f.

⁹ Se 6 § anställningsförordningen.

¹⁰ Se Arbetsgivarverket, *Anställning i staten*, s. 45.

¹¹ Se 25 § FL.

i anställningsärenden skulle medföra stora praktiska olägenheter för myndigheterna och risk för avsevärd fördröjning av ärendenas avgörande.¹²

Meritvärdering vid tillsättning av en statlig anställning

Det grundlagsfästa kravet på att myndigheten vid beslut om anställning endast får fästa avseende vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet kommer även till uttryck i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).¹³ Av LOA framgår också att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.¹⁴ Förtjänsten bör bli utslagsgivande bara då de arbetsökande har lika eller i stort sett lika stor skicklighet. Till skickligheten hänförs de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella anställningen. Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är alltså att det är de krav som är förknippade med anställningen och som har ställts upp i kravprofilen, som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som ska beaktas och hur tungt dessa ska väga.¹⁵ Med förtjänst avses den vana som har förvärvats genom tidigare statlig anställning eller verksamhet.

Syftet med reglerna om meritvärdering vid tillsättning av en statlig anställning är att tillgodose det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av dem som är skickligast och mest lämpade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är alltså inte primärt att skydda arbetstagarintressena, utan att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att anställningar i staten tillsätts på objektiva grunder.¹⁶ Reglerna syftar också till att upprätthålla förtroendet för objektiviteten i statlig förvaltning.

Av anställningsförordningen framgår att vid anställningar ska myndigheten utöver skickligheten och förtjänsten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål.¹⁷

¹² Se prop. 2016/17:180 s. 164 f.

¹³ Se 4 § första stycket LOA.

¹⁴ Se 4 § andra stycket LOA.

¹⁵ Se prop. 1985/86:116 s. 7.

¹⁶ Se prop. 1985/86:116 s. 4.

¹⁷ Se 4 § anställningsförordningen (1994:373).

Anställningsbeslutet är ett förvaltningsrättsligt beslut som ska anslås

Ett beslut om anställning är ett förvaltningsrättsligt beslut. Själva anställningsbeslutet ska dokumenteras skriftligt. För varje anställningsbeslut ska det upprättas en handling som visar dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande, och vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.¹⁸ Den skyldighet att motivera beslut som i normalfallet gäller i förvaltningsärenden är dock inte tillämplig när beslutet gäller anställning av någon.¹⁹

Vidare ska ett beslut om anställning anslås på myndighetens anslagstavla.²⁰ Som huvudregel gäller enligt FL att ett beslut får verkställas först sedan det har vunnit laga kraft. Ett beslut som gäller anställning av någon får emellertid verkställas omedelbart.²¹ Vad gäller tiden för överklagande av anställningsbeslut räknas tiden från den dag då informationen lämnades på myndighetens anslagstavla.²²

Anställning av professorer och andra lärare

I 3 kap. högskolelagen (1992:1434, HL) finns vissa ytterligare bestämmelser som rör anställningar av professorer och andra lärare. Av högskoleförordningen (1993:100) framgår vidare att styrelsen för en högskola ska besluta om en anställningsordning.²³ Enligt förarbetena bör lärosätena i sina anställningsordningar samla de regler som ska gälla vid anställning av lärare och anställningsordningarna bör finnas tillgängliga vid högskolan.²⁴ I 4 kap. högskoleförordningen finns även vissa bestämmelser om anställning av lärare vid universitet och högskolor som bl.a. rör behörighet och bedömningsgrunder vid anställning samt förfarandet vid anställning.

I högskoleförordningen anges vissa krav på behörighet samt vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av professorer och lektorer. Varje högskola bestämmer i övrigt själv vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en professor eller

¹⁸ Se 31 § FL.

¹⁹ Se 32 § FL.

²⁰ Se 7–8 §§ anställningsförordningen.

²¹ Se 35 § FL.

²² Se 22 § anställningsförordningen.

²³ Se 2 kap. 2 § 9 högskoleförordningen.

²⁴ Se prop. 2009/10:149 s. 70.

lektor.²⁵ I högskoleförordningen finns också ett krav på att vid anställning av en professor (inbegripet adjungerad professor) ska sakkunnigbedömning om de sökandes skicklighet hämtas in, om det inte är uppenbart obehövt för prövningen av skickligheten.²⁶ Om en grupp sakkunniga ska användas för att bedöma de sökandes skicklighet, eller om en grupp av andra personer (exempelvis en anställningsnämnd eller motsvarande) ska lämna förslag på sökande som bör komma i fråga för en anställning, ska kvinnor och män vara jämställt representerade i grupperna. Detta gäller däremot inte om det finns synnerliga skäl.²⁷

4.1.2 Problematiken kring en statlig anställnings dubbla karaktär

När en myndighet beslutar att anställa en person formaliseras det genom ett förvaltningsrättsligt beslut. Myndigheten ingår dock även ett civilrättsligt anställningsavtal med personen i fråga. Ett anställningsavtal grundar sig på parternas samstämmiga viljeförklaringar och behöver inte vara skriftligt, utan kan slutas muntligen eller genom konkludent handlande.

Det förvaltningsrättsliga beslutet är överklagbart.²⁸ Om överklagandenämnden anser att den klagande är skickligare än den som först anstälts ska denne kunna få anställningen i fråga. Tidigare var också den gängse uppfattningen att anställningen av den först anställde upphörde utan något uppsägningsförfarande när överklagandenämnden undanröjde myndighetens beslut.²⁹ Numera är det inte så. Även om överklagandenämnden undanröjer det förvaltningsrättsliga beslutet kvarstår, enligt civilrättsliga regler, anställningsavtalet med den personen som först fick anställningen. Den uppkomna situationen har varit föremål för prövning i Arbetsdomstolen (AD).³⁰ AD kom fram till att det faktum att SÖN efter överklagande beslutade att undanröja en myndighets anställningsbeslut inte innebar att ett redan ingånget anställningsavtal upphörde och myndigheten hade inte rätt att avsluta anställningen med den först anställde utan att

²⁵ Se 4 kap. 3 och 4 §§ högskoleförordningen.

²⁶ Se 4 kap. 6 § högskoleförordningen.

²⁷ Se 4 kap. 5 § högskoleförordningen.

²⁸ Jfr 40–42 §§ FL och 21 § anställningsförordningen.

²⁹ Se bl.a. SOU 2004:23 s. 251.

³⁰ Se AD 2016 nr 74.

tillämpa bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

Överklagandeinstitutet förutsätter att myndigheten lojalt följer överklagandenämndens beslut att undanröja eller ändra myndighetens beslut. Om överklagandenämnden beslutar att undanröja och ändra myndighetens beslut, dvs. nämnden bedömer den klagande som skickligare, ska myndigheten erbjuda den klagande anställningen och förhandla med denne om anställningsvillkoren. Om överklagandenämnden beslutar att undanröja beslutet för att myndigheten har begått ett formellt fel ska myndigheten göra om anställningsförfarandet helt eller delvis. Myndigheten kan alltså behöva erbjuda anställningen till en andra person, dvs. den som har överklagat och fått rätt i nämnden. Om personen tackar ja, kan myndigheten få två anställda till en och samma anställning. Situationen som uppstår kan i vissa fall vara svår för myndigheten att hantera och det har förekommit att myndigheterna inte alltid har följt överklagandenämndernas beslut. Såväl JO och Justitiekanslern (JK) som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har kritiserat myndigheter som inte har följt en överklagandenämnds beslut.³¹

4.1.3 Överklagbarheten

Om ett statligt anställningsbeslut inte hade varit överklagbart skulle problematiken som uppkommer när överklagandenämnderna ändrar eller undanröjer ett anställningsbeslut inte uppstå. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att överväga om statliga anställningsbeslut bör vara överklagbara. Anställningsbesluts överklagbarhet har varit föremål för diskussion och frågan har berörts i tidigare utredningar. Förslag om att ta bort överklagbarheten har lagts fram men dessa har inte genomförts, utan rätten till överprövning av en myndighets anställningsbeslut får anses fullt ut erkänd. Som en bakgrund till de överväganden vi gör, anser vi att det finns skäl för att lämna en kort redogörelse beträffande ett anställningsbesluts överklagbarhet.

³¹ Se JO:s beslut dnr 4816-2018 och 4835-2018, JK:s beslut dnr 5475-17-2.1 och UKÄ:s (tidigare Högskoleverkets) beslut reg.nr 31-5195-07.

En garant för rättssäkerheten

Utöver syftet att främja tillkomsten av korrekta beslut, brukar rätten att överklaga myndighetsbeslut ses som ett komplement till de bestämmelser som omgärdar själva beslutsprocessen i offentlig förvaltning, t.ex. regler om opartiskhet, objektivitet och saklighet. Klagorätten ses därmed också ytterst som en garant för rättssäkerheten.³²

Europarättens krav

Såväl Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som EU-rätten, förutsätter ofta en rätt till domstolsprövning.³³ Artikel 6.1 i Europakonventionen ger var och en rätt till domstolsprövning av bl.a. civila rättigheter och skyldigheter. I Pellegrinmålet fann Europadomstolen att tvister mellan statliga arbetstagare som innehar arbetsuppgifter som är av allmänt intresse eller innebär deltagande i utövning av offentlig makt generellt faller utanför artikel 6.1. Europadomstolen fann dock att motsatsen bör gälla för tvister mellan andra statligt anställda och myndigheter.³⁴ Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade i ett avgörande till Pellegrinmålet och fann att regeringens beslut i ett anställningsärende innefattade en prövning av sökandens civila rättigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.³⁵

Några tidigare utredningar

Vid översynen av den numera upphävda verksförordningen (1995:1322) var en del av utredningens uppdrag att undersöka om det fanns ett behov av överprövning av anställningsbeslut. Utredningen föreslog att möjligheten att överklaga myndigheternas anställningsbeslut skulle tas bort.³⁶

³² Jfr SOU 2008:98 s. 254.

³³ I Europakonventionen finns kraven i artikel 6.1 och artikel 13. Av artikel 47 i EU:s rättsstadga framgår att envar ska ha tillgång till effektiva rättsmedel, innefattande prövning i domstol. Rätten till domstolsprövning kan även tillgodoses genom s.k. domstolsliknande nämnder.

³⁴ Se *Pellegrin mot Frankrike*, dom den 8 december 1999.

³⁵ Se RÅ 2006 ref. 65.

³⁶ Se SOU 2004:23 s. 249. Utredningen föreslog dock ett undantag för beslut av högskolor eller universitet. Anledningen till det föreslagna undantaget var de befintliga formkrav och de särskilda kriterier som beaktades vid bedömningen av lärare i högskolan.

Utredningen anförde en rad olika skäl till det. Ett skäl var att den utveckling som länge pågått mot att minska skillnaderna mellan privat och statlig anställning hade fört med sig att någon klagomöjlighet inte behövdes. Ett annat skäl var att anställningen av personal främst sker på grundval av individuella lämplighetsbedömningar utifrån myndighetens behov i det speciella fallet och att frågor om personliga egenskaper är svåra att bedöma för en överklagandeinstans som inte har träffat sökanden. Vidare angav utredningen att myndigheterna måste själva anses ha de bästa förutsättningarna att bedöma individens kompetens i förhållande till den lediga anställningen.

Under remissförfarandet fick utredningens förslag kritik från JK.³⁷ JK ansåg att för många ärenden om anställning i offentlig tjänst fordrade Europakonventionen en överklagandemöjlighet samt att de skäl som utredningen anförde till förmån för ett slopande av denna möjlighet inte vägde särskilt tungt. I stället framhöll JK att en överklagandeordning allmänt sett kunde bidra till att upprätthålla förtroendet för myndigheterna och deras anställningsförfaranden.

Överklagbarheten har vidare analyserats i samband med översynen av befattningsstrukturen vid universitet och högskolor. Utredningen ansåg att det var nödvändigt att påpeka att ordningen med överklagande till ÖNH förtjänar att ifrågasättas, framför allt vad gäller prövningens omfattning.³⁸ Utredningen pekade bl.a. på att det är uppenbart att Europakonventionen godtar andra former av överprövning än den omfattande svenska varianten. Utredningen menade att laglighetsprövning är ett konventionskonformt alternativ samt skadestånd vid fel och försummelse. Det viktigaste argumentet för en eventuell förändring av överklagandeinstitutet ansåg dock utredningen vara Sveriges behov av konkurrenskraft på den globaliserade forskarmarknaden. Den osäkerhet som möjligheten till ett ändrat beslut representerar ansåg utredningen minska potentiella kandidaters benägenhet att söka anställning i Sverige. Utredningens bedömning var att anställningsbeslut fortsatt skulle kunna överklagas men att regeringen i särskild ordning borde utreda frågan om överprövningens omfattning när det gäller statliga arbetsgivares anställningsbeslut.

³⁷ Se JK:s remissyttrande över betänkandet (SOU 2004:23) Från verksförordning till myndighetsförordning dnr 1143-04-80.

³⁸ Se SOU 2007:98 s. 261.

4.1.4 Forum för överklagande

En historisk tillbakablick

Rätten att överklaga en myndighets beslut har gamla anor och utgår från en oskriven regel om ”rätten att gå till kungs”, dvs. rätten att överklaga ett myndighetsbeslut till närmaste högre myndighet och i sista hand till kungen själv, sedermera regeringen.

År 1984 antog riksdagen allmänna riktlinjer för regeringen som innebar att regeringens rättsskipning begränsades till överklaganden som tidigare bara varit föremål för prövning i en instans. Regeringen kunde då befrias från överklaganden av anställningsbeslut som redan hade prövats i två instanser. Tanken var att befria regeringen från sådana prövningar som inte krävde politiska ställningstaganden och lägga dem på andra organ.³⁹ Exempelvis kunde anställningsbeslut av Försvarsmakten och de allmänna försäkringskassorna överklagas till Överklagandenämnden för totalförsvaret. I de fall där det fanns regionala och lokala myndigheter under den centrala myndigheten skedde överprövningen hos den centrala myndigheten. Denna ordning gällde t.ex. för Kriminalvården och Domstolsverket.⁴⁰ ÖNH bildades 1992.⁴¹ Dessförinnan prövade dåvarande Universitets- och högskoleämbetet överklaganden av anställningsbeslut vid universitet och högskolor bortsett från professorsanställningar som överklagades till regeringen.

När det infördes en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut i 22 a § i den numera upphävda förvaltningslagen (1986:223) undantogs beslut i administrativa ärenden (såsom anställningsbeslut) vilket motiverades med att sådana beslut inte lämpar sig för domstolsprövning och att det typiskt sett saknas behov av domstolskontroll i den typen av ärenden.⁴² År 2006 byttes lagens ord ”administrativa ärenden” ut mot ”anställningsärenden”.⁴³

Den 1 januari 2007 infördes en bestämmelse i den numera upphävda verksförordningen om att myndigheternas beslut i anställningsärenden skulle överklagas till Överklagandenämnden för total-

³⁹ Se bl.a. prop. 1983/84:120 s. 4.

⁴⁰ Se SOU 2004:23 s. 235.

⁴¹ Se prop. 1991/92:76 s. 9.

⁴² Se prop. 1997/98:101 s. 62.

⁴³ Se prop. 2005/06:56 s. 18 f.

försvaret.⁴⁴ Den 1 januari 2008 bytte Överklagandenämnden för totalförsvaret namn till Statens överklagandenämnd.⁴⁵

Vid införandet av FL väckte såväl Förvaltningslagsutredningen som några remissinstanser frågan om SÖN:s status som överprövningsorgan i förhållande till de krav på domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen och av EU-rätten.⁴⁶ Utredningen förordade att undantaget för beslut i anställningsärenden i förvaltningslagens forumbestämmelse togs bort eftersom utredningen ansåg att det förelåg oklarhet beträffande både innebörden av uttrycket ”beslut i anställningsärenden” och om den aktuella nämnden uppfyller kraven på tillgång till domstolsprövning enligt Europakonventionen och EU-rätten. Regeringen uttalade dock att den ordning som finns för överklagande av beslut i anställningsärenden som avsågs i anställningsförordningen och högskoleförordningen är den mest lämpliga.⁴⁷ Regeringen uttalade vidare att den ansåg att SÖN och ÖNH har en sådan organisation och sammansättning att nämndernas verksamhet måste anses förenlig med Europakonventionens krav i fråga om domstolsprövning i den utsträckning som verksamheten innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1 i konventionen. Regeringen gjorde motsvarande bedömning i förhållande till EU-rätten.⁴⁸ De särskilda forumbestämmelserna för anställningsärenden på det statliga området kom att gälla även fortsättningsvis, men det uttryckliga undantaget för beslut i anställningsärenden togs dock bort. I stället infördes en bestämmelse i FL att avvikande föreskrifter i en annan lag eller förordning skulle ha företräde framför FL.

⁴⁴ Se prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 6.6.1.

⁴⁵ Se prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning avsnitt 6.4.

⁴⁶ Se SOU 2010:29 s. 609 och prop. 2016/17:180 s. 246.

⁴⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 246 f.

⁴⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 246

SÖN

Förvaltningsmyndigheternas beslut i anställningsärenden får enligt 21 § anställningsförordningen överklagas till SÖN. SÖN prövar även ärenden från Totalförsvarets plikt- och prövningsverk och Försvarsmakten om bl.a. antagning till militär grundutbildning och inskrivning för värnplikt.⁴⁹ Kammarkollegiet utför administrativa och handläggande uppgifter åt myndigheten. SÖN ska bestå av minst sju ledamöter. Ärendena avgörs efter föredragning.⁵⁰ SÖN får dock besluta om muntlig handläggning av ett ärende. SÖN har som mål att ett anställningsärende bör vara avgjort senast tre månader från det att överklagandet kom in till nämnden.⁵¹

Utöver överklagandet begär SÖN alltid in anställningsannonsen, det överklagade beslutet, myndighetens anslag, myndighetens yttrande, klagandens ansökningshandlingar samt den anställdes eller de anställdas ansökningshandlingar.

När SÖN ändrar ett beslut i ett anställningsärende beslutar SÖN att myndighetens beslut ska undanröjas och antingen att den klagande ska erbjudas anställningen, eller att ärendet ska återförvisas till myndigheten för förnyad handläggning. När SÖN återförvisar ett ärende anger SÖN ibland vilken typ av åtgärd som myndigheten ska vidta. Det kan exempelvis vara att myndigheten ska göra en jämförelse av den klagandes och den anställdes skicklighet utifrån de uppställda kraven i annonsen.

Under år 2020 avgjorde SÖN 306 anställningsärenden (räknat utifrån antal klagande personer).⁵² Ett ärende bifölls och sex ärenden återförvisades till myndigheten för förnyad utredning. Många av de beslut som överklagas omfattar anställning av fler än en person. Avgjorda anställningsärenden under år 2020 räknat utifrån antalet anställda som den klagande prövades mot var 1714. Ändring av myndighetens beslut skedde i totalt 43 av dessa ärenden. Därav utgjorde 21 ärenden bifall och 22 ärenden återförvisning till myndigheten för förnyad utredning.

Totalt avgjordes 86,7 procent av anställningsärendena inom tre månader.

⁴⁹ Se 11 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och 8 kap. 1 § förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt.

⁵⁰ Se 9 § förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

⁵¹ Se Redogörelse för Statens överklagandenämnds verksamhet under 2020.

⁵² Se Redogörelse för Statens överklagandenämnds verksamhet under 2020.

ÖNH

När det gäller statliga universitet och högskolor framgår av 5 kap. 1 § HL att för prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område svarar en särskild överklagandenämnd. I 12 kap. 2 § 1 högskoleförordningen anges att beslut om anställning vid en högskola får överklagas till ÖNH.⁵³ ÖNH ska enligt sin instruktion vid prövning av sådana överklaganden bestå av en ordförande och sju andra ledamöter.⁵⁴ Förutom beslut om anställning överprövar ÖNH även bl.a. en högskolas beslut om antagning till utbildning, tillgodoräknande av utbildning samt anstånd och studieuppehåll.

ÖNH har sitt kansli hos UKÄ. Ärendena avgörs efter föredragning. Föredragningen utförs av personal vid UKÄ.

ÖNH begär alltid in utlysningen, anställningsprofilen, ansökningshandlingar, sakkunnigutlåtanden, anställningsnämndens protokoll samt vid behov dokumentation av referenstagningar och tjänsteanteckningar.

När ÖNH ändrar ett beslut om anställning beslutar ÖNH att myndighetens beslut ska undanröjas och att klaganden ska anställas eller att ärendet ska återförvisas till myndigheten för förnyad eller fortsatt handläggning.

Enligt ÖNH:s statistik hade nämnden 134 ärenden rörande överklagande av anställning år 2020. Överklagandet bifölls i sex av ärendena och i åtta fall undanröjde nämnden högskolans beslut.

Andra överklagandenämnder

Det finns andra överklagandenämnder som överprövar statliga anställningsbeslut. De flesta anställningsbeslut som fattas av Riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksrevisionen och JO kan överklagas till Riksdagens överklagandenämnd.⁵⁵ En annan överklagandenämnd är Notarienämnden som bl.a. har till uppgift att avgöra ärenden om överklagande av Domstolsverkets beslut om anställning av notarier.⁵⁶

⁵³ Beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c § högskoleförordningen är dock undantagna.

⁵⁴ Se 3 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

⁵⁵ Se 14 kap. 8 § riksdagsordningen (2014:801) samt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

⁵⁶ Se 19 § notariieförordningen (1990:469).

4.2 SÖN:s rättsliga ställning och sammansättning bör förändras

4.2.1 SÖN bör vara upprättad enligt lag

Vårt 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.

Enligt huvudregeln i 40 § FL överklagas en myndighets beslut till allmän förvaltningsdomstol. Av 4 § FL framgår dock att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen, tillämpas den bestämmelsen. Sådana bestämmelser finns avseende anställningsbeslut bl.a. i HL, högskoleförordningen och anställningsförordningen.

Av 5 kap. 1 § HL framgår att för prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område svarar en särskild överklagandenämnd och i högskoleförordningen anges att beslut om anställning vid en högskola får överklagas till ÖNH. Av 21 § anställningsförordningen framgår att en myndighets beslut i anställningsärenden får överklagas hos SÖN. Det finns dock ingen bestämmelse i lag som reglerar att för prövning av en förvaltningsmyndighets anställningsbeslut svarar en särskild överklagandenämnd.

Europarättens krav på domstolsprövning innebär inte att överprövningsorganet måste vara en traditionell domstol. Olika överprövningsnämnder kan godtas men en av många förutsättningar är då att organet som utför prövningen är upprättat enligt lag.⁵⁷

Mot denna bakgrund anser vi att det bör det föras in en bestämmelse i LOA som motsvarar 5 kap. 1 § HL. Vårt förslag innebär därmed att det kommer att framgå av lag att en särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklaganden av anställningsbeslut som meddelas av en myndighet under regeringen. SÖN blir därmed att anse som upprättad enligt lag. Vi anser även att det kan bidra till att öka legitimiteten av SÖN:s beslut.

⁵⁷ Jfr artikel 6.1 Europakonventionen.

4.2.2 Fler ledamöter i SÖN bör vara jurister

Vårt 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.

En sak som skiljer sig åt mellan SÖN och ÖNH är deras sammansättning. SÖN ska bestå av minst sju ledamöter medan ÖNH vid prövning av överklagande av anställningsbeslut ska bestå av minst åtta ledamöter.⁵⁸ I både SÖN och ÖNH ska ordföranden och vice ordföranden vara eller ha varit ordinarie domare, men i ÖNH ska minst tre av de andra ledamöterna också vara jurister. För andra ledamöter i SÖN än ordföranden och vice ordföranden finns inget krav på att de ska vara jurister.

ÖNH är beslutsför vid prövning av överklagande av anställningsbeslut när ordföranden och minst tre andra ledamöter, varav minst en jurist, är närvarande. För SÖN gäller att nämnden är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

För SÖN finns det alltså endast ett krav att ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Därutöver finns det inget krav på att en eller flera övriga ledamöter i SÖN ska vara jurister. SÖN har domstolsliknande uppgifter och det är därför rimligt att det finns ett krav på att vissa ledamöter i nämnden har juridisk utbildning. Vidare anser vi att det inte framstår som ändamålsenligt att ha olika krav på ledamöterna i de båda överklagandenumnderna. Ytterligare en anledning till att fler ledamöter bör vara juridiskt skolade är att vi föreslår ändringar i den prövning som nämnden ska göra. Vad gäller SÖN:s sammansättning bör därför utöver ordföranden minst tre av de andra ledamöterna vara jurister och för beslutsförhet bör minst en av de fyra andra ledamöterna vara jurist.

Som vi har beskrivit är en annan skillnad hur många ledamöter som krävs för beslutsförhet i de båda nämnderna. Vi har inte gått in närmare på anledningen till det och lämnar inte heller några förslag i den delen.

⁵⁸ Se förordningen med instruktion för Statens överklagandenämnd och förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

4.3 Överklagandenämnderna bör endast överpröva anställningsbeslut

Vårt 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.

Överklagandenämndernas behörighet bör klargöras

Av överklagandenämndernas praxis och av våra kontakter med nämnderna framgår att nämnderna förutom att överpröva beslut om anställning, även överprövar beslut där myndigheten har ansett att det har varit fråga om ett arbetsledningsbeslut, men klaganden har ansett att det är fråga om ett anställningsbeslut.⁵⁹ Överklagandenämnderna gör då en genomlysning av arbetsledningsbeslutet för att komma fram till om det rätteligen borde vara eller rentav är ett anställningsbeslut.

Det har framkommit att det finns myndigheter som inte är beredda att följa överklagandenämndens beslut då de anser att överklagandenämnden har överskridit sin behörighet och prövat ett arbetsledningsbeslut.⁶⁰ Vidare har under utredningens arbete myndigheter framfört att de är kritiska till att överklagandenämnderna överprövar arbetsledningsbeslut. Det finns enligt vår mening därför anledning att klargöra vilka beslut som överklagandenämndernas prövning ska omfatta.

Anställningsbeslut versus arbetsledningsbeslut

En myndighet kan säkra sin kompetensförsörjning på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom att anställa nya arbetstagare eller genom att placera om de som redan är anställda. Arbetsgivaren kan också, i stället för att anställa, välja att hyra in personal eller lägga ut uppdrag

⁵⁹ Se t.ex. SÖN:s beslut den 2 maj 2016, dnr A 16/0052, 0066-0068 och ÖNH:s beslut den 17 maj 2013 reg.nr 215-211-13.

⁶⁰ Se Pfeifer, Karl, s. 27.

på olika uppdragstagare som inte är att betrakta som anställda i verksamheten.

När myndigheten rekryterar och nyanställer någon med den efterfrågade kompetensen till de aktuella arbetsuppgifterna är det fråga om ett anställningsbeslut. Om arbetsgivaren i stället för att rekrytera, väljer att omdisponera de personalresurser som redan finns i verksamheten, är det ett arbetsledningsbeslut. Vid arbetsledningsbeslut använder sig arbetsgivaren genom omplaceringsinstitutet av arbetsledningsrätten, vilken som utgångspunkt endast får utövas inom ramen för arbetstagarens arbetskyldighet.

Arbetsledningsbeslut är, till skillnad från anställningsbeslut, som huvudregel inte överklagbara, vilket beror på att ett arbetsledningsbeslut till sin natur inte är ägnat att förändra ett redan befintligt anställningsavtal. Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet inom ramen för arbetstagarens arbetskyldighet är en grundläggande princip inom arbetsrätten. Även om det finns vissa begränsningar i arbetsledningsrätten är huvudregeln att arbetsgivaren har en fri och ensidig arbetsledningsrätt. För statliga arbetsgivare gäller dock bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF, av vilken följer bl.a. att arbetsgivaren ska beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet när ett sådant beslut fattas.

Behörigheten avser endast anställningsbeslut

I 21 § första stycket anställningsförordningen finns forumbestämmelsen som anger att en myndighets *beslut i anställningsärenden* får överklagas hos SÖN. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att en myndighets förslag om att anställa en arbetstagare eller beslut om att avbryta ett anställningsförfarande inte får överklagas. SÖN har enligt sin instruktion till uppgift att pröva överklaganden av bl.a. *beslut i anställningsärenden*.⁶¹

I 12 kap. 2 § 1 högskoleförordningen anges att *beslut om anställning* vid en högskola får överklagas till ÖNH. ÖNH har enligt sin instruktion till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut bl.a. inom universitetens och högskolornas område.⁶²

⁶¹ Se 1 § 1 förordningen med instruktion för Statens överklagandenämnd.

⁶² Se 1 § 1 förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

I 22 a § i den numera upphävda förvaltningslagen (1986:223) var "beslut i anställningsärenden" uttryckligen undantagna från prövning i allmän förvaltningsdomstol. I samband med översynen av denna lag uttalade Förvaltningslagsutredningen bl.a. att begreppet "beslut i anställningsärenden" inte speglade lagstiftarens intentioner eftersom tanken inte var att undanta alla beslut som hade med anställningsförhållanden att göra, utan endast beslut att anställa någon. Detta mot bakgrund av att när begreppet "beslut i anställningsärenden" infördes angav lagstiftaren att sådana arbetsledningsbeslut som innebär att en arbetstagare omplaceras inom den anställning han redan har samt beslut att säga upp en arbetstagare faller utanför begreppet.⁶³ Utredningen uttalade vidare att lagstiftarens intention med begreppet "beslut i anställningsärenden" synes alltså ha varit att endast beslut att anställa någon ska avses och inte alla beslut som har med anställningsförhållanden att göra.

Att arbetsledningsbeslut i dag överprövas av överklagandenämnderna och att överklagandenämnderna gör en bedömning av om vissa arbetsuppgifter faller inom eller utom ramen för en arbetstagares arbetskyldighet, för att avgöra om det rätteligen är ett anställningsbeslut, är en praxis som har utvecklats i överklagandenämnderna. Vi anser att den utvecklingen är olycklig. För att klargöra vad överklagandenämnderna har att pröva ska begreppet "anställningsbeslut" användas i lag och annan författning. Begreppet ska ersätta "beslut i anställningsärenden" i anställningsförordningen samt i SÖN:s instruktion och "beslut om anställning" i högskoleförordningen.

Överklagandenämndernas prövning ska endast avse myndighetens förvaltningsrättsliga anställningsbeslut där fråga är om en ny anställning. Genom överprövningen ska säkerställas att myndigheten har följt det offentlighetsreglerverket vid en statlig anställning. Överklagandenämnderna ska alltså enbart pröva frågor såsom om ett beslut att anställa någon har formella brister eller om myndigheten har gjort en korrekt bedömning av de sökandes förtjänst och skicklighet. Överklagandenämnderna ska inte göra prövningar som innefattar om vissa arbetsuppgifter faller inom eller utom ramen för en arbetstagares arbetskyldighet. För det fall ett arbetsledningsbeslut överklagas till en överklagandenämnd har nämnden att avvisa överklagandet enligt 47 § första stycket FL.

⁶³ Se SOU 2010:29 s. 608 f och prop. 2005/06:56 s. 24.

Det är arbetsgivarens ansvar att genom ledning och styrning se till att det inte fattas arbetsledningsbeslut i de fall det egentligen är fråga om en anställning och det rätteligen bör inledas ett anställningsförfarande och fattas ett anställningsbeslut. Om en myndighet trots detta skulle ha fattat ett arbetsledningsbeslut när myndigheten rätteligen borde ha inlett ett anställningsförfarande och fattat ett anställningsbeslut, är det ändå inte en fråga för överklagandenämnderna utan snarare en fråga för tillsynsmyndigheterna.

4.4 Omfattningen av överklagandenämndernas överprövning bör inskränkas

Vårt 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

Överklagandet är att hänföra till förvaltningsbesvär

Ett överklagande av anställningsbeslut är att hänföra till förvaltningsbesvär. Utmärkande för förvaltningsbesvär är bl.a. att överprövningsinstansen kan pröva inte bara det överklagade beslutets laglighet utan också dess lämplighet. Vid bifall till överklagandet kan överprövningsinstansen inte bara upphäva beslutet, utan också ändra dess innehåll, dvs. sätta ett annat beslut i dess ställe.⁶⁴

En mer begränsad överprövning görs i det som kallas laglighetsprövning, dvs. överklagande av beslut som fattats inom den kommunala förvaltningen. Grunderna för bifall vid laglighetsprövning är angivna i lag.⁶⁵ De omfattar beslut som inte har tillkommit på lagligt sätt, beslut som rör något som inte är kommunens eller regionens angelägenhet, beslut där det beslutande organet har överskridit sina befogenheter samt beslut som strider mot lag eller annan författning. Domstolen

⁶⁴ Se Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, s. 189.

⁶⁵ Se 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

får bara upphäva ett överklagat beslut och inte ersätta det med något annat beslut. Laglighetsprövningens främsta funktion är att utgöra en allmän medborgarkontroll av kommunalförvaltningen, samtidigt som det kommunala självbestämmandet ändå respekteras.⁶⁶

En överklagandenämnd bör endast kunna undanröja ett anställningsbeslut

När ett anställningsbeslut överklagas är det alltså fråga om en fullständig överprövning som görs. Ett beslut från en överklagandenämnd som går den klagandes väg kan innebära att

- ärendet återförvisas till myndigheten för fortsatt hantering, eller
- överklagandenämnden undanröjer myndighetens anställningsbeslut, beslutar att den klagande ska erbjudas anställning och överlämnar ärendet till myndigheten för erforderliga åtgärder.

I det första fallet får myndigheten göra om eller återuppta rekryteringsprocessen. I det senare fallet har nämnden utifrån befintligt underlag bedömt den klagande som skickligast. Den klagande ska då erbjudas en anställning vid myndigheten. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer har en överklagandenämnd befogenhet att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Eftersom myndigheten inte har haft någon förhandling om anställningsvillkor med den klagande och överklagandenämnden därför saknar detta underlag kan dock en överklagandenämnd i realiteten inte ändra myndighetens anställningsbeslut och sätta ett annat anställningsbeslut i dess ställe. För att personen ska kunna anställas förutsätts att myndigheten och personen först kommer överens om villkoren för anställningen, t.ex. lön och anställningsform. En jämförelse kan göras med att Högsta förvaltningsdomstolen i vissa fall i frågor av verkställighetskaraktär har uttalat att domstolarna ska vara mer återhållsamma vad gäller att bestämma innehållet i ett beslut.⁶⁷

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att begränsa överklagandenämndernas prövning så att den endast innefattar en rätt att undanröja det överklagade beslutet och att denna inskränkning bör framgå av lag. Vi föreslår därför en bestämmelse som endast ska

⁶⁶ Jfr Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, s. 189 och SOU 2007:09 s. 255.

⁶⁷ Se bl.a. HFD 2011 ref. 48.

innehålla en möjlighet för en överklagandenämnd att, under vissa förutsättningar, *undanröja* ett anställningsbeslut. Även om nämnden inte sätter ett annat beslut i myndighetens ställe följer av allmänna rättsgrundsatser att myndigheten efter att ett beslut har undanröjts har att återuppta handläggningen av ärendet och fatta ett nytt beslut.

En inskränkning av överprövningen bör ske

Att reglera omfattningen av den överprövning som överklagandenämnderna gör skulle kunna begränsa antalet ändrade beslut och öka acceptansen för dessa.

Även om en enskild av rättssäkerhetsskäl måste garanteras en överprövning som är tillräckligt omfattande, finns det enligt vår mening anledning att också se till syftet bakom reglerna om meritvärdering vid tillsättning av statliga anställningar. Primärt är det inte att skydda arbetstagarintressen, utan att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga anställningar tillsätts efter objektiva grunder. Ett vanligt argument som förs fram när ett besluts överklagbarhet ifrågasätts är att överklagandeinstansen inte har möjlighet att göra en mer korrekt bedömning än den som myndigheten själv hade möjlighet att göra. När det gäller anställningsbeslut kan myndigheterna själva normalt anses ha de bästa förutsättningarna att bedöma individens kompetens i förhållande till den lediga anställningen. Vi anser därför att det finns skäl att begränsa omfattningen av överprövningen.

Ett undanröjande föreslås få ske i två fall

Att avgöra vem som är skickligast har inslag av subjektiva bedömningar men utifrån objektiva grunder. När det kommer till intryck av personliga egenskaper som förmedlas vid t.ex. intervjuer kan det vara svårt för en myndighet att överföra dessa intryck i ett underlag till överklagandenämnden. Även om det beskrivs i ett yttrande till överklagandenämnden så är det bedömningar och det är inte självklart att överklagandenämnden, som många gånger inte träffar den klagande, har mer ”rätt” i sin bedömning i denna del. Detta gäller i synnerhet om överklagandenämnden anser att det står och väger, men gör bedömningen att den klagande är något skickligare.

Med denna utgångspunkt anser vi att överklagandenämnderna endast ska undanröja ett anställningsbeslut om *det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning*. Exempelvis får ett beslut då bara undanröjas om det vid prövningen framgår att myndigheten inte har erbjudit anställningen till den personen som framstår som uppenbart skickligast. Bedömningsgrunder finns i RF, LOA, anställningsförordningen och högskoleförordningen, men kan även finnas i högskolornas anställningsordningar. Samtliga dessa bedömningsgrunder omfattas av överklagandenämndernas bedömning. Om den klagande på befintligt underlag inte framstår som uppenbart skickligare än den personen som har anställts, kan det inte vara avgörande om den klagande inte har varit på intervju.

Vi föreslår ytterligare en grund för undanröjande och det är om *beslutet på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning*. Det innebär att ett beslut får undanröjas om myndigheten har gjort formella fel i förhållande till lag, förordning eller föreskrifter. Om en myndighet har avvikit från sina egna interna rutiner om hur en rekrytering ska gå till, är det inte ett sådant fel som kan ligga till grund för att överklagandenämnden undanröjer ett anställningsbeslut. Om den typen av interna riktlinjer inte följs är det fråga om en myndighetsintern styrningsfråga. Avvikelse från sådana riktlinjer är inte en uppgift för överklagandenämnderna att pröva.

Det finns många regleringar kring en statlig anställning och själva anställningsförfarandet. Att en myndighet har begått ett formellt fel som vid en bedömning inte kan ha påverkat utgången i anställningsbeslutet, bör enligt vår bedömning således inte leda till ett undanröjande. Vi föreslår därför att för att ett undanröjande ska få ske på grund av ett formellt fel krävs det att *felet kan ha påverkat utgången i beslutet*.

Förslaget innebär, enligt vår uppfattning, en godtagbar avvägning mellan behovet av rättslig prövning och av respekten för en myndighets kunskap om sin egen verksamhet och dess behov.

*Den föreslagna prövningen får anses godtagbar
ur ett Europarättsligt perspektiv*

En överprövning måste vara utformad på ett visst sätt för att vara förenlig med Europakonventionens krav på domstolsprövning. Prövningen ska bl.a. vara tillräckligt omfattande. Domstolens behörighet ska också vara tillräckligt omfattande, vilket kan vara tveksamt om domstolen bara har begränsad möjlighet att pröva sådana skönsmässiga bedömningar som har lagts till grund för ett beslut. Det ordinära överklagandet till förvaltningsrätt är dock sannolikt mer omfattande än vad Europakonventionen kräver.⁶⁸ Avgörande är i varje särskilt fall om de grunder på vilka en part vill angripa ett förvaltningsbeslut har kunnat prövas av domstolen eller inte. Är det fråga om ett förvaltningsbeslut som angrips på rent rättsliga grunder, kan en laglighetsprövning vara tillräcklig, men saken ställer sig annorlunda om det görs gällande att förvaltningsmyndigheten grundat sitt avgörande på en oriktig bevisvärdering eller på en olämplig skönsmässig uppskattning.⁶⁹ Det har dock ansetts tillräckligt att domstolen har bedömt de fakta och rättsliga grunder som har åberopats av klaganden i överklagandet samt granskat bevisningen.⁷⁰

Vad gäller omfattningen av den nationella domstolens sakprövning kräver EU-rätten inte mer än att domstolen ska pröva det angripna beslutets laglighet.⁷¹

Vi anser att den föreslagna prövningen är tillräckligt omfattande och därmed godtagbar ur ett Europarättsligt perspektiv.

⁶⁸ Se Warnling Conradson, Wiweka, s. 59 och 83.

⁶⁹ Se Danelius, Hans, s. 204 f.

⁷⁰ Se *Chaudet mot Frankrike*, Europadomstolens dom meddelad den 29 oktober 2009.

⁷¹ Se SOU 2010:29 s. 81. I domen i målet C-120/97, Upjohn, REG 1999 s. I-223, konstaterade EU-domstolen att det inte finns någon rätt för enskilda att få en lämplighetsprövning av beslutet i domstol, dvs. en mer fullständig överprövning av det slag som förekommer i svenska förvaltningsdomstolar.

4.5 Ett undanröjt anställningsbeslut bör i vissa fall möjliggöra uppsägning

Vårt 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.

Uppsägningsgrunder enligt LAS

Vad som krävs för en giltig uppsägning från arbetsgivarens sida regleras i 7 § lagen LAS. Enligt första stycket ska uppsägningen vara sakligt grundad. I andra stycket anges att uppsägningen inte är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (omplaceringsskyldigheten). I tredje och fjärde styckena finns förbud för arbetsgivaren att grunda uppsägningen på vissa omständigheter.

Det finns två huvudfall av uppsägningsgrunder. Det är arbetsbrist och förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Under arbetsbrist faller sådant som att arbetsgivaren inte anser det befogat att bedriva visst arbete eller att arbetsgivaren annars av företagsekonomiska, organisatoriska eller därmed jämförliga skäl anser det nödvändigt att säga upp en eller flera arbetstagare.⁷² Personliga skäl för uppsägning kan vara exempelvis bristande arbetsprestationer, samarbetssvårigheter och olika former av misskötsamhet. Saklig grund i form av personliga skäl har i första hand fått sitt innehåll genom rättstillämpningen i AD.

I normalfallet måste arbetsgivaren göra en noggrann utredning av omplaceringsfrågan. Om arbetsgivaren inte gör en sådan utredning och det är oklart om det faktiskt fanns möjlighet att omplacera arbetstagaren, anses i regel att omplaceringsskyldigheten inte är fullgjord. Vid allvarlig misskötsamhet gäller dock inte kravet på utredning.⁷³

⁷² Se Källström, Kent och Malmberg, Jonas, s. 141.

⁷³ Jfr AD 2019 nr 2.

Ett undanröjt anställningsbeslut är enligt praxis inte saklig grund för uppsägning

AD har slagit fast att om SÖN efter överklagande beslutar att undanröja en myndighets anställningsbeslut innebär inte det att anställningsmyndigheten får avsluta den påbörjade anställningen utan att följa LAS.⁷⁴ Enligt AD är SÖN:s beslut inte saklig grund för uppsägning av arbetstagaren.

En konsekvens av SÖN:s eller ÖNH:s undanröjande kan bli att myndigheten ska erbjuda den person som av nämnden har ansett skickligare en anställning, samtidigt som den som först anställdes kvarstår i sin anställning. Det innebär att det kan komma att föreligga en övertalighetssituation vilken då får hanteras inom regelverket rörande arbetsbrist. Utfallet av tillämpningen kommer att variera mellan myndigheterna beroende på myndigheternas storlek och den aktuella anställningen. Dock kan det innebära att kretsen av vilka som kan drabbas av uppsägning inte begränsas till den först anställde och den som har fått rätt i överklagandenämnden. Detta är otillfredsställande.

En möjlighet till uppsägning bör införas

Ett sätt att komma till rätta med problematiken skulle kunna vara att införa en bestämmelse som innebär att ett redan ingånget civilrättsligt bindande anställningsavtal med automatik upphör när överklagandenämnden undanröjer ett anställningsbeslut. Det skulle dock få omedelbara och stora konsekvenser för den personen som myndigheten har anställt och som kanske redan har påbörjat sin anställning vid myndigheten. Ett sådant förslag anser vi inte är lämpligt.

Vi föreslår däremot att det i LOA införs en bestämmelse som gör det möjligt för myndigheten att säga upp den arbetstagare vars anställningsbeslut har undanröjts av överklagandenämnden för att det är uppenbart att myndigheten inte har följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning. När en överklagandenämnd undanröjer en myndighets anställningsbeslut på denna grund, ska beslutet vara saklig grund för uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket LAS av den först anställde. Myndigheten får då en *möjlighet* att säga

⁷⁴ Se AD 2016 nr 74.

upp den personen som först anställdes. Det kan undvika att det uppstår en situation med övertalighet. Den uppkomna situationen är inte att likställa med misskötsamhet eller annat beteende hos arbetstagaren som kan leda till skiljande från anställningen. Det förhållandet att en överklagandenämnd har ansett att en annan person är skickligare är emellertid ett förhållande som hänför sig till arbetstagaren personligen. Vi har därför valt att använda denna uppsägningsgrund i vår föreslagna bestämmelse.

Det är endast i de fallen som överklagandenämnden undanröjer myndighetens eller högskolans beslut för att det är uppenbart att myndigheten inte har följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning som denna bestämmelse kan bli aktuell. Om överklagandenämnden undanröjer anställningsbeslutet på grund av att det har begåtts ett formellt fel, är det inte saklig grund för att säga upp den först anställda. I detta sammanhang kan också påpekas att tvåmånadersfristen i 7 § fjärde stycket LAS börjar löpa när myndigheten har fått kännedom om överklagandenämndens beslut eftersom det är först då som arbetsgivaren får kännedom om omständigheterna som föranleder uppsägningen.

4.6 Andra överklagandenämnder

Vårt 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.

Vår föreslagna bestämmelse att en särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklaganden av anställningsbeslut som meddelas av en myndighet under regeringen avviker från 40 § FL som anger att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vi föreslår bl.a. en bestämmelse om en sådan överklagandenämnds prövningsram. Så som våra föreslagna bestämmelser är utformade träffar de alltså även överprövningen av anställningsbeslut som görs av andra överklagandenämnder än SÖN och ÖNH, såsom t.ex. Notariennämnden.

Vårt uppdrag omfattar inte beslut som fattas av andra överklagandenämnder och det är inte givet att samma bestämmelser bör gälla alla överklagandenämnder. Därför föreslår vi att regeringen ges en möjlighet att undanta en överklagandenämnd från bestämmelsen

om prövningsram om det finns *särskilda skäl*. Skälen för undantaget måste således vara av en viss dignitet. Det kan exempelvis vara att det inte är lämpligt att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid överprövningen i en viss nämnd.

Om regeringen undantar en överklagandenämnd från tillämpningen av bestämmelsen innebär det att prövningen blir densamma som den är i dag, dvs. en fullständig omprövning och en möjlighet för överklagandenämnden att sätta ett annat beslut i anställningsmyndighetens ställe. Det handlar alltså enbart om att regeringen i förordning kan bestämma att den inskränkta prövningsramen inte ska gälla för en viss nämnd.

4.7 Alternativa lösningar som har avfärdats av utredningen

Förbud att ingå civilrättsligt avtal

Vi har övervägt om en lösning skulle kunna vara att reglera att arbetsgivaren inte får ingå ett civilrättsligt avtal med den personen som myndigheten vill anställa förrän myndighetens förvaltningsrättsliga anställningsbeslut har vunnit laga kraft samt att om ett sådant avtal ändå har ingåtts är det ogiltigt. Mot denna lösning kan ställas att det troligtvis skulle försvåra kompetensförsörjningen. Det kan ta flera månader innan ett anställningsbeslut vinner laga kraft. Om anställningsavtal ingås först därefter, kan det påverka viljan att söka en anställning hos den som överväger att söka. En person som har fått ett anställningsbeslut kanske inte heller vill vänta på att det vinner laga kraft. Vidare vill personen troligtvis inte heller riskera att säga upp sin pågående anställning om det är osäkert om den nya anställningen blir av. Även beslut att anställa en person till en kortare anställning eller ett vikariat omfattas av överklagandemöjligheten. I dessa fall är det av stor vikt att personen kan påbörja sin anställning så snart som möjligt. Sammantaget är nackdelarna med ett förbud att ingå ett civilrättsligt avtal innan det förvaltningsrättsliga beslutet har vunnit laga kraft så påtagliga att vi inte föreslår detta. Av samma skäl föreslår vi inte heller någon ändring i bestämmelsen i 36 § andra stycket 1 FL att ett beslut som gäller anställning av någon får verkställas omedelbart.

Överklagandenämndens ändringsbeslut innebär att ett anställningsavtal är ingånget med den som har fått rätt i överklagandenämnden

En överklagandenämnds beslut att bifalla ett överklagande och ändra ett anställningsbeslut innebär enligt AD inte att det uppstår ett nytt anställningsförhållande med den klagande. I AD 2018 nr 24 gällde tvisten i första hand om klaganden genom SÖN:s beslut hade fått den omtvistade anställningen och om myndigheten genom att meddela klaganden att hon inte skulle få tillträda anställningen, hade avskedat henne. AD fann att SÖN:s beslut i sig inte hade inneburit att det hade uppstått ett nytt anställningsförhållande och därmed hade heller inte något avskedande skett.

En annan lösning som vi har övervägt är därför om överklagandenämndens beslut med automatik ska innebära att ett anställningsavtal är ingånget med den som har vunnit bifall till sin talan. Mot detta kan ställas att en överklagandenämnd inte torde kunna ingå anställningsavtal då det inte stämmer överens med den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten. Överklagandenämndens bifallsbeslut innehåller inte heller någon information om anställningsvillkor. Myndigheten har inte heller haft möjlighet att diskutera anställningsvillkor såsom exempelvis lön och tillträdesdag med den som har vunnit bifall och det återstår således att göra efter överklagandenämndens beslut. Det kan inte heller uteslutas att en klagande som vinner bifall i överklagandenämnden sedan väljer att tacka nej till erbjuden anställning. Enligt den enkätundersökning som vi har genomfört förekommer det att den personen som har fått rätt i överklagandenämnden sedan tackar nej till erbjuden anställning. Mot denna bakgrund anser vi inte det lämpligt att lägga fram något sådant förslag.

Överklagandenämndens beslut förenas med vite

Vi har övervägt om det skulle vara ändamålsenligt att förena överklagandenämndens beslut med någon form av vite eller liknande för att öka incitamenten för myndigheterna att följa överklagandenämndernas beslut. Vi kan dock inte se att det skulle vara en lämplig lösning att ett statligt organ förelägger ett annat statligt organ vite i anställningsärenden. Problemen är i första hand inte sprungna ur ren obstruktion

utan har till största delen sin orsak i praktiska svårigheter för myndigheterna att verkställa beslutet. Ett vite gör det inte heller enklare att verkställa. Vi har därför inte valt att gå vidare med något sådant förslag.

5 Avstängning av statligt anställda

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

I kapitel 3 har vi översiktligt beskrivit hur nuvarande regelverk kring en statlig anställning ser ut samt vilka anställningar som omfattas av uppdraget. I detta kapitel kommer vi att närmare redogöra för under vilka förutsättningar en statligt anställd arbetstagare i nuläget kan stängas av från arbetet. Vi kommer att redogöra för våra överväganden kring behovet av ytterligare avstängningsmöjligheter. Därutöver kommer vi också att redogöra för våra överväganden och förslag rörande under vilka förutsättningar en arbetstagare hos en myndighet under regeringen bör kunna stängas av från arbetet i några ytterligare situationer och vilka villkor som bör gälla under en sådan avstängning.

5.1 Vad är en avstängning?

En avstängning är en arbetsrättslig åtgärd som innebär att en arbetsgivare ensidigt beslutar att på något sätt ställa en arbetstagare åt sidan eller förhindra arbetstagaren att utföra arbete. Det är en temporär åtgärd som kan användas i avvaktan på en annan arbetsrättslig åtgärd. Det kan vara i avvaktan på beslut om avsked eller att en domstol ska fatta beslut i en tvist om uppsägning. Det kan också vara så att en arbetstagare återgår i arbete efter en avstängningsperiod.

Vad en avstängning innebär i praktiken kan variera från fall till fall. Enligt Arbetsdomstolens (AD) praxis kan det exempelvis vara fråga om en avstängning om en arbetstagare inte får tillträde till

arbetsplatsen, förhindras eller nekas att utföra vissa av sina arbetsuppgifter eller tilldelas nya arbetsuppgifter.¹

En arbetstagare kan även på annat sätt skiljas från sina arbetsuppgifter eller från tillträde till arbetsplatsen utan att det är fråga om en avstängning. Åtgärden *försättande ur tjänstgöring* innebär att en arbetsgivare i vissa akuta nödsituationer kan 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 är inte författningsreglerad utan grundar sig på arbetsgivarens arbetsledningsrätt och allmänna rättsgrundsatser om nöd.² Det förutsätts att åtgärden är tillfällig, varmed avses att det är fråga om ett kortvarigt förhållande att arbeta i avvaktan på att den akuta situationen upphör eller andra åtgärder, t.ex. avstängning, vidtas.

En annan åtgärd är *skiljande från arbetsuppgifter*. Regeringen får skilja vissa arbetstagare inom polisväsendet, utrikesförvaltningen och försvaret från sina arbetsuppgifter med stöd av 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och 3 § anställningsförordningen (1994:373). Det är alltså fråga om ett område där det behövs speciella regler på grund av anställningens särart.³ Skiljandet får ske om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa och det får då ske med omedelbar verkan.

När en privat arbetsgivare tar ifrån en arbetstagare arbetsuppgifter kan det vara en *arbetsledningsåtgärd*, så länge arbetstagaren får behålla sina löneförmåner.⁴ Det beror på att en arbetstagare som har åtagit sig att utföra visst arbete inte har en omedelbar rätt att få utföra dessa arbetsuppgifter. Att frånta en privat anställd arbetstagare arbetsuppgifter kan vidare, beroende på de närmare omständigheterna, utgöra en *disciplinär åtgärd* som beslutas av arbetsgivaren på grund av en arbetstages försummelse.⁵ Då används ofta termen suspension.⁶ En privat arbetsgivares rätt att använda sig av suspension ryms inte inom arbetsledningsrätten. Det finns inte heller någon allmän rättsgrundsats som ger arbetsgivaren denna befogenhet.⁷ Disciplinära åtgärder regleras i 62 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbets-

¹ Se bl.a. AD 2010 nr 51 och däri angivna rättsfall.

² Se bl.a. prop. 1993/94 :65 s. 99.

³ Se prop. 1993/94:65 s. 70.

⁴ Se Källström, Kent och Malmberg, Jonas s. 237 f.

⁵ Se Källström, Kent och Malmberg, Jonas s. 237 f.

⁶ Se bl.a. prop. 1975/76:105 Bil. 1 s. 425.

⁷ Se AD 1972 nr 7.

livet (MBL). Av bestämmelsen följer att det krävs stöd i lag eller kollektivavtal för att en disciplinär åtgärd såsom suspension ska vara tillåten. Exempelvis har en kommunal arbetsgivare stöd för avstängning i kollektivavtal.⁸

I 15 § LOA regleras vilka två disciplinpåföljder som finns för en statligt anställd arbetstagare som har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Det är varning och löneavdrag. Avvikelser från denna bestämmelse får göras i kollektivavtal (16 § LOA). Något sådant kollektivavtal har inte träffats. Avstängning utgör alltså ingen disciplinpåföljd för statligt anställda arbetstagare.

Det finns inget som hindrar att en arbetsgivare och en arbetstagare, i en situation då avstängning skulle kunna vara aktuellt, i stället kommer överens om att arbetstagaren exempelvis ska vara arbetsbefriad, arbeta hemifrån eller utföra andra arbetsuppgifter under en viss tid. Om det finns en sådan överenskommelse rör det sig inte om en avstängning.

5.2 Nuvarande bestämmelser om avstängning

Det finns inte några särskilda bestämmelser om avstängning av statligt anställda arbetstagare i LOA. För statligt anställda arbetstagare finns dock tre olika former av avstängning som regleras i annan lag eller i avtal:

- avstängning för fullmaktsanställda enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA),
- avstängning med stöd av 34 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och
- avstängning med stöd av kollektivavtal.

5.2.1 LFA reglerar när avstängning får ske

För arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt finns bestämmelser i 10 § LFA om när avstängning får ske. En fullmaktsanställd får stängas av från arbete om ett förfarande inleds som syftar till att arbetstagaren ska avskedas eller om en

⁸ Se Sveriges Kommuner och Regioners kollektivavtal Allmänna bestämmelser (AB 20) 3 kap 10 §.

åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot arbetstagaren för en gärning som kan antas medföra avskedande. Vidare får arbetstagaren stängas av om denne inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, eller om arbetstagaren inte följer ett beslut om läkarundersökning.

Av 12 § LFA framgår att ett beslut om avstängning inte ska underkastas föreskrifterna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ MBL. Vad som gäller avseende lön under avstängningen framgår av kollektivavtal.

5.2.2 LAS reglerar i princip bara när avstängning inte får ske

I LAS finns bestämmelser som gäller för hela arbetsmarknaden.⁹ I LAS regleras när avstängning inte får ske i samband uppsägningar eller avskedande.

Vad som gäller för avstängning i samband med en tvist om ogiltighet av en uppsägning regleras i 34 § andra stycket LAS. Där anges först att uppkommer en tvist om en uppsägnings giltighet, upphör inte anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten har slutligt avgjorts. Därefter anges att arbetstagaren inte heller får stängas av från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen annat än om det finns särskilda skäl. Bestämelsen skyddar alltså enligt sin ordalydelse en arbetstagare som har inlett en tvist om uppsägningen från att stängas av från arbetet. I förarbetena till LAS angavs att i de fall en arbetstagare inte har för avsikt att föra en ogiltighetstalan fanns det inte anledning att ha regler som begränsar arbetsgivarens rätt att stänga av arbetstagaren från arbetet.¹⁰

Särskilda skäl tar sikte på sådana fall som att arbetsgivaren på grund av arbetstagarens beteende eller anställningens särskilda beskaffenhet har ett legitimt behov av att omedelbart kunna stänga av arbetstagaren från anställningen eller det annars framstår som mer eller mindre uppenbart att uppsägningen är sakligt grundad. Som exempel angavs i förarbetena att arbetstagaren kunde t.ex. på grund av sitt beteende utgöra en fara på arbetsplatsen. Arbetstagaren kunde

⁹ Från LAS tillämpning undantas dock arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning, exempelvis myndighetschefer, jfr 1 § andra stycket LAS.

¹⁰ Se prop. 1973:129 s. 180.

också tänkas inta en sådan framskjuten ställning i verksamheten att ett olämpligt uppträdande inverkar skadligt på förtroendet mellan arbetsgivaren och hans kundkrets.¹¹

Enligt bestämmelsens ordalydelse ska en avstängning föregås av ett beslut om uppsägning. Avstängningar som sker innan en uppsägning har verkställts har dock enligt AD:s praxis också krävt särskilda skäl. AD har uttalat att ordalydelsen i 34 § andra stycket LAS förutsätter att uppsägningsbeslutet föregår den avstängning som avses i bestämmelsen men att syftet med bestämmelsen lätt skulle kunna motverkas om den tolkades på det formella sättet.¹²

Det kan dock påpekas att i ett avgörande från 1998 har en statlig arbetsgivares beslut att stänga av en arbetstagare utan att samtidigt säga upp eller avskeda arbetstagaren ansetts oriktigt eftersom det fattats utan stöd av uttryckliga bestämmelser.¹³

Vad som gäller för avstängning i en avskedandesituation regleras i 35 § LAS. Som huvudregel gäller att anställningsförhållandet bryts även om arbetstagaren för talan om att avskedandet ska förklaras ogiltigt. Har en domstol efter yrkande av en arbetstagare beslutat att en anställning trots avskedande ska bestå, får arbetsgivaren enligt 35 § LAS inte stänga av arbetstagaren från arbetet på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet. Det finns inget undantag för särskilda skäl likt det i 34 § LAS. I en avskedandesituation kan det dröja minst en vecka innan avskedandet får verkställas om arbetstagaren begär överläggning enligt 30 § LAS. I förarbetena till LOA uttalades att i ett sådant fall finns en möjlighet för arbetsgivaren att stänga av arbetstagaren från arbetet om det exempelvis behövs av utrednings- eller säkerhetsskäl under den tid som behövs för att överläggning ska ske.¹⁴

Ett annat avstängningsförbud finns i 37 § LAS. Enligt denna bestämmelse får en arbetsgivare inte heller stänga av en arbetstagare från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet om en domstol har ogiltigförklarat uppsägningen eller avskedandet.

Arbetstagaren har under avstängning enligt 34 § andra stycket LAS rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ LAS.

¹¹ Se prop. 1973:129 s. 181 och 277.

¹² Se AD 1978 nr 92.

¹³ Se AD:s beslut den 23 oktober 1998 i mål nr B 121/98.

¹⁴ Se SOU 1992:60 s. 230 f. och prop. 1993/94: 65 s. 98.

5.2.3 Avstängning med stöd av kollektivavtal

Parterna på det statliga avtalsområdet har i Villkorsavtalen (VA/VA-T) och Affärsverksavtalen (AVA/AVA-T) träffat kollektivavtal om avstängning som började gälla den 1 oktober 2017. Enligt 13 kap. 12 § respektive 16 § 7 mom. i avtalen kan en statlig arbetstagarare i vissa situationer och under vissa förutsättningar stängas av från arbete. Situationer som avses är när arbetstagararen på goda grunder är misstänkt för brott eller annat grovt åsidosättande som kan föranleda skiljande från anställningen. Situationen ska vidare vara sådan att en fortsatt närvaro på arbetsplatsen riskerar att allvarligt rubba förtroendet för arbetstagararens opartiskhet, eller skada myndighetens anseende eller försvåra den fortsatta utredningen. Avstängningen måste också vara nödvändig.

Avstängning får enligt avtalen ske för högst 30 kalenderdagar i sänder och under avstängningen behåller arbetstagararen sina anställningsförmåner. Ett beslut om avstängning ska enligt avtalen hanteras enligt MBL. Detsamma gäller beträffande beslut om förlängd avstängning om inte parterna kommer överens om annat. Arbetstagarare med fullmaktsanställning är undantagna från bestämmelsen.

5.2.4 Beslutsorgan varierar beroende på vilken typ av anställning och avstängning som avses

Ett beslut om avstängning kan fattas av myndighetens personalansvarsnämnd, Statens ansvarsnämnd (SAN) eller arbetsgivararen.

Av 25 § 4 myndighetsförordningen (2007:515) framgår att om regeringen har bestämt att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten, prövar personalansvarsnämnden frågor om avstängning. Om myndigheten inte har någon personalansvarsnämnd prövas ärendena av det högsta beslutande organet i myndigheten, dvs. styrelsen eller myndighetschefen.¹⁵ Vissa särregleringar finns. Exempelvis är det för Arbetsgivarverkets personal särskilt reglerat att avstängning ska prövas av generaldirektören tillsammans med två andra tjänstemän vid myndigheten.¹⁶ För anställda inom Sveriges Domstolar prövar

¹⁵ Se Ds 2006:19 s. 70.

¹⁶ Se 15 § 4 förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

Domstolsverkets personalansvarsnämnd som huvudregel frågor om avstängning och inte domstolen själv.¹⁷

För särskilt angivna arbetstagare är det i stället SAN som beslutar om vissa arbetsrättsliga åtgärder. I LOA och LFA samt i ett antal förordningar pekas SAN ut som det behöriga beslutsorganet när det gäller prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för särskilt angivna arbetstagare. Av 34 § LOA framgår att SAN beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen eller som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. I 34 § LOA anges också att regeringen får föreskriva att SAN ska besluta i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande när det gäller andra arbetstagare. Regeringen har gjort det i ett antal fall.¹⁸ Av förarbetena till LOA anges att den som har att besluta om avskedande med stöd av LAS har att pröva frågan om avstängning.¹⁹ Dvs. om det är SAN som i sådana fall beslutar om avskedande är SAN också behörig att besluta om avstängning. Om det i stället är fråga om avstängning i samband med uppsägning prövas frågan av myndighetens personalansvarsnämnd.

Att SAN beslutar i frågor om avstängning för ordinarie domare framgår av 15 § LFA. Enligt samma bestämmelse kan regeringen besluta att det ska gälla även andra fullmaktsanställda.

En fråga om avskedande som ska prövas av SAN ska genast anmälas dit. Detsamma gäller i fråga om avstängning enligt LFA.²⁰

Avstängning med stöd av kollektivavtalen är däremot inte ett sådant beslut som ska prövas av myndighetens personalansvarsnämnd.²¹ Arbetsgivarverket rekommenderar att arbetsgivaren reglerar vem som har rätt att fatta beslut om den kollektivavtalsreglerade avstängningen i en arbetsordning eller delegationsordning. Enligt vår uppfattning torde det alltså inte heller vara SAN som i förekommande fall beslutar om den kollektivavtalsreglerade avstängningen, utan arbetsgivaren.

¹⁷ Se 7 § förordningen (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

¹⁸ Se t.ex. 4 kap. 16 § högskoleförordningen, 2 a § internrevisionsförordningen (2006:1228), 57 § förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion och 53 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

¹⁹ Se prop. 1993/94:65 s. 132 f.

²⁰ Se 15 § anställningsförordningen.

²¹ Arbetsgivarverket, *Anställning i staten*, s. 93.

5.3 Utökad reglerad möjlighet till avstängning

5.3.1 Behovet av ytterligare bestämmelser om avstängning

Vår bedömning: Det finns ett behov av en utökad möjlighet att få stänga av en arbetstagare hos en myndighet under regeringen från arbete.

Borttagandet av bestämmelserna om avstängning i äldre LOA

Bestämmelser om avstängning av statligt anställda arbetstagare fanns tidigare i lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA). Avstängning fick ske om det hade inletts ett förfarande som syftade till att avskeda arbetstagaren.²² En annan situation som kunde föranleda avstängning var om det hade vidtagits någon åtgärd för att anställa åtal mot en arbetstagare, under förutsättning att gärningen i fråga kunde antas medföra uppsägning eller avskedande.²³ Även en arbetstagare som inte fullgjorde sina uppgifter tillfredsställande på grund av sjukdom eller därmed jämförligt förhållande fick stängas av från arbetet.²⁴ Arbetstagaren kunde enligt samma bestämmelse åläggas att genomgå en läkarundersökning om det saknades tillräcklig utredning och om arbetstagaren inte följde ett sådant åliggande fick han också stängas av från arbetet.²⁵

År 1992 gjorde LOA-utredningen en översyn av bestämmelserna för statligt anställda.²⁶ Ett av LOA-utredningens huvudsyften var att lagstiftningen om offentlig anställning så långt det var möjligt skulle stämma överens med vad som tillämpades inom arbetsmarknaden i stort.²⁷ Detta resulterade i att bestämmelserna om avstängning i äldre LOA togs bort. Avseende fullmaktsanställda fördes de dock över till LFA.

LOA-utredningen anförde att i fortsättningen kommer med utredningens förslag förutsättningarna för avskedande och uppsägning att vara desamma över hela arbetsmarknaden och bestämmelserna om avstängning bör också vara desamma. Utöver regler i LAS ansåg utred-

²² Se 13 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning.

²³ Se 13 kap. 1 § andra stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning.

²⁴ Se 13 kap. 2 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning.

²⁵ Se 13 kap. 2 § andra och tredje stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning.

²⁶ Se SOU 1992:60.

²⁷ Se kommittédirektiv 1989:50.

ningen att det inte behövdes några särskilda regler om avstängning enbart för den statliga delen av arbetsmarknaden. LOA-utredningen uttalade dock att lagkravet i 11 kap. 10 § regeringsformen (RF) ger den statlige arbetsgivaren en rätt att stänga av en arbetstagare enbart på det området som enligt AD:s tolkning omfattas av avstängningsreglerna i 34–37 §§ LAS.²⁸

I propositionen till LOA framhölls att det är av vikt att samma regler i fråga om avstängning gäller över hela arbetsmarknaden samt att i en akut nödsituation kan en arbetsgivare inom det statliga området försätta arbetstagaren ur tjänstgöring och om det i stället är ett led i en uppsägnings- eller avskedandesituation använda sig av reglerna om avstängning i LAS.²⁹

Uttalanden om avsaknaden av bestämmelser

Efter att bestämmelserna i äldre LOA hade tagits bort var avstängningen av en statligt anställd arbetstagare som var misstänkt för grov stöld begången mot arbetsgivaren föremål för prövning i AD.³⁰ En person hade överklagat en myndighets avstängningsbeslut till tingsrätten. Myndigheten hävdade i tingsrätten att avstängningen måste vara tillåten då den inte var förbjuden samt att myndigheten stödde sitt beslut på allmänna rättsgrundsatser samt arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Tingsrätten fann att avstängningen hade skett utan att vare sig avskedande eller uppsägning hade skett. Tingsrätten ansåg därför att avstängningen hade skett utan stöd i författning och att det därför inte hade varit möjligt för myndigheten att stänga av arbetstagaren. Myndigheten överklagade tingsrättens beslut men AD ändrade inte beslutet.

I ett beslut av Justitieombudsmannen (JO) har det också uppmärksamrats att det saknas lagstöd för att stänga av en statligt anställd arbetstagare från arbetet förutom i samband med uppsägning eller avskedande.³¹ JO:s granskning avsåg ett beslut av SAN om avstängning av en kammarråklagare som var misstänkt för brott. SAN hade utgått från att en arbetstagare som omfattas av LOA, kunde stängas av från arbetet på samma sätt som en fullmaktsanställd. JO

²⁸ Se SOU 1992:60 s. 194.

²⁹ Se prop. 1993/94:65 s. 98 f.

³⁰ Se AD:s beslut den 23 oktober 1998 i mål nr B 121/98.

³¹ Se JO:s beslut den 4 december 2001 dnr 2540-2001.

fann i sitt beslut bl.a. att lagstiftningens innebörd är oklar och att det finns ett klart behov av att i vissa fall kunna stänga av en statligt anställd arbetstagare som inte omfattas av LFA.

Även i rapporten Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter lyftes det fram att det fanns en bestämmelse i 19 § verksförordningen (1995:1322) om att frågor om avstängning ska prövas av personalansvarsnämnden, men att det saknas en materiell bestämmelse om avstängning.³²

Ytterligare bestämmelser behövs

Den lagreglering som finns i dag och som gäller för statligt anställda arbetstagare (med undantag för fullmaktsanställda) reglerar i princip bara arbetsgivares möjlighet till avstängning i samband med tvister om uppsägningar. Det kan finnas ett behov av att stänga av en statligt anställd arbetstagare även i andra situationer. Att ett sådant behov finns framgår inte minst av att parterna på det statliga avtalsområdet har träffat kollektivavtal om avstängning i situationer då en arbetstagare exempelvis är misstänkt för brott eller grovt åsidosättande i anställningen och en utredning av händelsen måste ske. Kollektivavtalsbestämmelsen har också nyttjats.

Såväl i LAS som i LOA saknas andra bestämmelser om när en arbetsgivare har rätt att stänga av en arbetstagare. Det har vid våra kontakter med myndigheter framkommit att det finns ytterligare behov av regler om avstängning. Sammantaget anser vi mot denna bakgrund och avgöranden från AD, vad JO har uttalat samt att parterna på det statliga avtalsområdet har träffat kollektivavtal, att det finns ett klart behov av att i vissa fall kunna stänga av en statligt anställd arbetstagare som inte omfattas av LFA.

³² Se Ds 2006:19 s. 77.

5.3.2 Ytterligare bestämmelser bör framgå av lag

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

Som anges ovan finns det vissa avstängningssituationer som är reglerade i lag och även vissa situationer som regleras i kollektivavtal. Möjligheter att stänga av en statligt anställd arbetstagare anser vi bör regleras i lag. Skälen till det är flera.

Det framgår av RF att *grundläggande bestämmelser* om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i RF ska meddelas i lag. Bestämmelser om tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning och anställningens upphörande anges som exempel i förarbetena till RF.³³ Vad som faller in under begreppet grundläggande bestämmelser har berörts i flera tidigare utredningar och andra förarbeten.³⁴ LOA-utredningen anförde att till begreppet grundläggande bestämmelser bör i princip bara hänföras frågor som har ett mera direkt samband med den statsanställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning.³⁵ Vidare framförde utredningen uppfattningen att kravet på lagform vänder sig mot två håll genom att begränsa dels regeringens normgivningsmöjligheter, dels handlingsfriheten för de avtalslutande parterna. Frågor om avstängning och läkarundersökning ansåg LOA-utredningen hörde till de grundläggande bestämmelser som på grund av RF ska ges i lag.³⁶ Flera andra, däribland JO, har uttalat att en möjlighet till avstängning av statligt anställda bör lagfästas.³⁷

Parterna på det statliga kollektivavtalsområdet har sett ett behov av regler om avstängning och har försökt att lösa detta genom att föra in bestämmelser om avstängning i de statliga kollektivavtalen.

Vi anser att en bestämmelse om avstängning är en sådan grundläggande bestämmelse som ska ges i lag. Det gör också att det blir tydligt vad som gäller både för den som tillämpar bestämmelsen och för den som berörs. Därmed är det enligt vår uppfattning inte möjligt att föra in bestämmelser om avstängning av statligt anställda i kollektivavtal. En väsentlig skillnad mellan lagstiftning och kollektivavtal

³³ Se prop. 1964:140 s. 90 f.

³⁴ Se bl.a. prop. 1965:60 s. 117, prop. 1973:177 s. 26 och prop. 1975/76: 105 bil 2 s. 150.

³⁵ SOU 1992:60 s. 120.

³⁶ Se SOU 1992:60 s. 191.

³⁷ Se JO:s beslut den 4 december 2001 dnr 2540-2001 och Ds 2006:19 s. 77.

är också att ett kollektivavtal kan sägas upp av den ena parten. Genom att bestämmelser om möjligheter till avstängning av statligt anställda arbetstagare föreslås framgå av lag, så ger det även en stabilitet till bestämmelserna.

5.4 Nya bestämmelser om avstängning

5.4.1 Endast allvarliga situationer bör omfattas

Vår bedömning: Det är endast i allvarliga situationer som avstängning får komma i fråga.

Vi anser att det endast är vid allvarliga situationer som avstängning får komma i fråga och bara om det verkligen är befogat. Skälet till det är att avstängning typiskt sett är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde arbetstagaren. Även om arbetstagaren behåller sin lön och andra anställningsförmåner under en avstängning och den enda följderna är att arbetstagaren inte tillåts arbeta upplevs detta normalt sett som något mycket negativt hos den enskilde. Påverkan i vardagen och även socialt kan upplevas som stor och det kan råda en ovisshet för arbetstagaren om hur länge avstängningen kommer att pågå samt vad den ska mynna ut i.

Av äldre LOA framgår att det krävdes ett visst allvar i situationen för att det skulle vara fråga om en avstängningssituation. Vid tillkomsten av bestämmelsen i de statliga kollektivavtalen var, enligt uppgift, parterna överens om att det endast är vid mycket grova överträdelser av förpliktelser i anställningsavtalet som avstängning kan bli aktuellt.³⁸

En ny bestämmelse om avstängning bör enligt vår mening därför utformas på ett sådant sätt att avstängning endast kan komma i fråga i allvarliga situationer.

³⁸ Jfr AD 2020 nr 64.

5.4.2 En prövning bör ske i flera led

Vårt 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.

För att endast allvarliga situationer ska kunna leda till avstängning föreslår vi en bestämmelse med flera led som måste vara uppfyllda för att en avstängning ska vara möjlig. Dels ska det vara fråga om en händelse som kan föranleda skiljande från anställningen, dels ska myndighetens förtroende, den fortsatta utredningen eller verksamhetens behöriga gång påverkas till den grad att det inte är lämpligt att arbetstagaren fortsätter att arbeta. Nedan följer en redogörelse av dessa led.

Situationer som kan leda till avstängning

En första situation som enligt vår bedömning bör kunna utgöra grund för avstängning är om arbetstagaren är misstänkt för eller har gjort sig skyldig till *brott* som kan föranleda skiljande från anställningen.

Avstängningsbestämmelserna i äldre LOA, LFA och de statliga kollektivavtalen innehåller alla en möjlighet till avstängning om arbetstagaren är misstänkt för brottslighet. De är utformade på lite olika sätt. I LFA är det fråga om att en åtgärd vidtas för att väcka åtal mot arbetstagaren och i villkorsavtalen krävs att arbetstagaren på goda grunder är misstänkt för brottslighet. Gärningen ska också kunna medföra skiljande från anställningen för att avstängning ska få ske. Även Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kollektivavtal innehåller en rätt för arbetsgivaren att stänga av en arbetstagare som är misstänkt för brott.³⁹ Denna situation bör således omfattas även av den bestämmelse som vi föreslår.

Den praxis som gäller för i vilka situationer *skiljande från anställningen* kan bli aktuellt blir vägledande för vilka situationer som kan

³⁹ Se AB 20 Allmänna bestämmelser, 3 kap. 10 §.

omfattas. Det kan alltså både vara fråga om brott som begås i anställningen och brott utom anställningen beroende på de närmare omständigheterna och vilken typ av anställning som avses.

Sammanfattningsvis gäller enligt praxis att uppsägning på grund av brott i anställningen ofta kan anses sakligt grundad om det inte finns förmildrande omständigheter. Om en arbetstagare grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren genom sin brottslighet, kan arbetstagaren i stället avskedas från anställningen.

Det är *arbetsgivarens misstanke* om att något har hänt som avses. Det krävs inte att misstanken har varit föremål för bedömning av polis eller åklagare. När det gäller graden av misstanke anser vi att ”misstanke om” torde vara tillräckligt (jfr ”goda grunder” i de statliga kollektivavtalen). Som vid alla beslut som fattas vid myndigheten ska givetvis, i enlighet med RF, saklighet och opartiskhet iakttas.

Såväl i misstankefallen som när det är klarlagt att arbetstagaren är skyldig till brott som kan föranleda skiljande från anställningen kan arbetsgivaren behöva utreda om situationen är sådan att ett skiljande från anställningen bör ske. Under denna tid kan det finnas skäl för att arbetstagaren inte utför något arbete utan bör vara avstängd.

Andra situationer som enligt vår bedömning bör kunna vara grund för avstängning är om arbetstagaren är misstänkt för eller bevisligen har gjort sig skyldig till *grovt åsidosättande i anställningen* eller *annat beteende* som kan föranleda skiljande från anställningen. Rekviritet ”annat beteende” förekommer inte i LFA eller äldre LOA. I SKR:s kollektivavtal finns en möjlighet att stänga av en arbetstagare om det finns ”vägande skäl”. Det innebär att avstängning ska vara nödvändig för att undvika störningar i verksamheten, t.ex. vid påtagliga samarbetssvårigheter.

Vid bedömningen av vad som är grovt åsidosättande i anställningen eller annat beteende som kan föranleda skiljande från anställningen blir även här den praxis som gäller för uppsägning eller avskedande vägledande för i vilka situationer som avstängning kan bli aktuell. Det kan röra sig om en rad olika situationer som exempelvis vid allvarliga samarbetssvårigheter eller att en arbetstagare fortsätter med en förbjuden bisyssla.

Risker förenade med situationen

Om någon av de ovan beskrivna situationerna föreligger ska dessutom ett skaderekvisit vara uppfyllt för att avstängning ska få ske. Händelsen måste innebära att fortsatt arbete riskerar att skada *förtroendet för myndigheten, försvåra den fortsatta utredningen* eller *hindra verksamhetens behöriga gång*.

Förtroendet för en myndighet måste vara högt och alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter har enligt RF bl.a. att beakta saklighet och opartiskhet i sitt arbete. Det är viktigt att detta allmänhetens förtroende för myndigheten inte skadas. Om något har inträffat som gör att förtroendet för arbetstagarens opartiskhet ifrågasätts kan situationen vara sådan att avstängning krävs. Det kan vara extra tydligt om arbetstagaren har arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, men även en enskild arbetstagar utan särskilda befogenheter som uppträder olämpligt kan riskera att skada myndighetens anseende. I vår digitala värld är detta också något som kan ske fort. En avstängningsmöjlighet är därför nödvändig.

För det fall det är fråga om en händelse eller ett visst beteende som har inträffat på arbetsplatsen kan utredningen av densamma försvåras av att arbetstagaren fortsätter att arbeta. Om en arbetstagar är misstänkt för brott och kollegor ska höras i brottsutredningen, kan det t.ex. innebära risker för arbetsmiljön om arbetstagaren vistas på arbetsplatsen.

En enda persons beteende kan ha påverkan på hela arbetsmiljön. Så kan vara fallet om det föreligger allvarliga samarbetsproblem eller annat beteende som leder till störningar i verksamheten. Att kollegor känner sig hotade eller rädda kan också bli ett arbetsmiljöproblem som påverkar verksamheten negativt.

Om någon av situationerna ovan föreligger och arbetstagaren får fortsätta att arbeta kan det i sig leda till att förtroendet för myndigheten skadas. Det kan för allmänheten framstå som att arbetsgivaren tar för lätt på situationen och inte inser allvaret i denna. Avstängning bör därför kunna ske.

5.4.3 När ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts

Vårt förslag: När det finns förutsättningar för avstängning får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts om avstängning inte är förbjuden enligt 34 § andra stycket, 35 § tredje stycket eller 37 § LAS.

Avstängning kan behöva ske även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts

De ovan beskrivna situationerna tar sikte på när avstängning kan behöva ske innan ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts. Det kan dock finnas situationer då avstängning kan behöva ske även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts.

Ett exempel är under uppsägningstiden. Enligt praxis har det för statligt anställda arbetstagare ansetts föreligga lagstöd för avstängning efter uppsägning enligt 34 § andra stycket LAS om det finns särskilda skäl.⁴⁰ Frågan är om det verkligen är tillräckligt att uppsägning sker, eller om det också krävs att en tvist om densamma inleds för att lagstöd för avstängning enligt 34 § andra stycket LAS ska anses föreligga. Enligt ordalydelsen i 34 § andra stycket LAS får det anses tveksamt om avstängningsmöjligheten i bestämmelsen träffar de arbetstagare som accepterar en uppsägning. Det kan förvisso tänkas att en arbetstagare som accepterar en uppsägning i många fall ingår en överenskommelse om arbetsbefrielse med arbetsgivaren om arbetsgivaren inte längre vill att arbetstagaren ska vistas på arbetsplatsen eller utföra arbete under uppsägningstiden. Även om en arbetstagare accepterar en uppsägning kan det dock finnas situationer då arbetstagaren vill fortsätta att arbeta under uppsägningstiden, även om arbetsgivaren inte tycker att det är lämpligt och vill stänga av arbetstagaren. Det behöver således även föras in en avstängningsmöjlighet under uppsägningstiden. Vi föreslår därför att när förutsättningar för avstängning föreligger enligt vår föreslagna bestämmelse, får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts.

⁴⁰ Jfr AD:s beslut den 23 oktober 1998 i mål nr B 121/98.

Den föreslagna bestämmelsen i förhållande till LAS

I LAS finns dock vissa förbud mot att avstängning sker. I 34 § andra stycket LAS anges att arbetstagaren inte får stängas av från arbete under uppsägningstiden i avvaktan på att en tvist om uppsägningen slutligt avgörs om det inte finns särskilda skäl. Enligt 35 § tredje stycket LAS får avstängning inte ske på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet när en domstol har beslutat att anställningen trots avskedandet ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts. Ytterligare ett förbud finns i 37 § LAS som innebär att om en domstol genom lagakraftvunnen dom har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen eller avskedandet. Vi gör bedömningen att samtliga dessa förbud bör gälla även för den avstängningsmöjlighet som vi för in i LOA. Vi föreslår därför att hänvisningar till dessa bestämmelser görs.

För det fall en avstängning har skett med stöd av vår föreslagna bestämmelse och uppsägning därefter sker samt en tvist om densamma inleds, träder alltså förbudet mot avstängning i 34 § andra stycket LAS in. En prövning av om det föreligger särskilda skäl för avstängningen enligt den praxis som gäller måste då göras. Eftersom vår avsikt är att endast allvarliga situationer ska omfattas av den bestämmelse som vi föreslår, torde omständigheterna i sådana situationer även utgöra särskilda skäl för avstängning enligt 34 § andra stycket LAS.

Om en domstol har beslutat att anställningen trots ett avskedande ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts finns ett avstängningsförbud i 35 § tredje stycket LAS. Avstängning får då inte ske på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet. Om det däremot uppstår en ny situation med nya omständigheter under tiden tills tvisten slutligt har avgjorts, finns det som vi ser det inget förbud mot avstängning med stöd av vår föreslagna bestämmelse. Detsamma gäller om en domstol genom lagakraftvunnen dom har ogiltigförklarat en uppsägning eller ett avskedande. Då finns ett förbud mot avstängning i 37 § LAS, men avstängning på grund av nya omständigheter får ske med stöd av vår föreslagna bestämmelse.

5.4.4 Bör ytterligare situationer omfattas?

Sjukdom och läkarundersökning

De bestämmelser som fanns i äldre LOA om avstängning på grund av bristande tjänstduglighet som berodde på sjukdom samt vägran att genomgå en läkarundersökning fördes inte över till LOA, men för arbetstagare med fullmakt fördes bestämmelsen över till LFA.⁴¹ Det motiverades med att de inte är uppsägningsbara och att bestämmelsen därför bör finnas kvar för fullmaktsanställda.

Frågan är om det nu bör införas bestämmelser i LOA, likt de i äldre LOA och LFA gällande avstängning på grund av arbetsuppgifter inte fullgörs tillfredsställande på grund av sjukdom eller vägran att genomföra läkarundersökning. Det kan givetvis uppstå situationer och problem på en arbetsplats som grundar sig i en arbetstagares sjukdom, men vi anser inte att det är rätt väg att gå att införa bestämmelser om avstängning och läkarundersökning så som de såg ut i äldre LOA. Vissa situationer som kan ha sin grund i en arbetstagares sjukdom men som kommer till uttryck i ett sådant beteende (exempelvis samarbetssvårigheter eller misskötsamhet) som är så allvarligt att det kan föranleda skiljande från anställningen, kan dock i praktiken komma att omfattas av vår föreslagna bestämmelse.

Kraven för säkerhetsklassad anställning uppfylls inte längre

De händelser och de risksituationer som omfattas av den bestämmelsen som vi föreslår är sådana som är hänförliga till arbetstagaren personligen. I våra kontakter med myndigheter och genom de samråd som vi har haft har vi fått erfa att det finns ytterligare situationer där avstängning skulle behöva vara en möjlighet.

Den situation som vi tänker på är när en arbetstagare som har en anställning som är placerad i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) inte längre uppfyller kraven för säkerhetsprövningen. Det kan bero på den enskilde arbetstagaren, men t.ex. också på en anhörigs förehavanden. När detta sker är det dock inte alltid

⁴¹ Av 11 § LFA följer att om en arbetstagare inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och det är sannolikt att den bristande arbetsförmågan beror på sjukdom eller något jämförbart förhållande, får beslutas att arbetstagaren ska undersökas av en läkare som anvisas honom. Enligt 10 § 4 LFA får arbetstagaren stängas av från arbetet om han eller hon inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 11 §.

så att arbetstagaren får reda på vilka skäl som ligger bakom att denne inte längre uppfyller kraven för att delta i säkerhetskänslig verksamhet. Situationen kan inte anses omfattas av vår ovan föreslagna avstängningsmöjlighet. Fråga uppkommer därför om vi även borde föreslå en bestämmelse som tar sikte på denna situation. Frågan är mer komplex än vad den vid en första granskning framstår som och den kräver en mer djupgående utredning om säkerhetskänslighetslagens regler i förhållande till arbetsrätten och AD:s praxis. Tidsramen för vårt uppdrag medger inte detta. Men vi anser att frågan kan behöva övervägas i ett annat sammanhang.

5.4.5 Avstängning bör ske för viss tid

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

I de statliga kollektivavtalen har parterna reglerat att avstängning får ske för högst 30 dagar i sänder.

Avstängning är en temporär åtgärd i avvaktan på en annan arbetsrättslig åtgärd. Det kan hävdas, vilket också har gjorts av arbetstagarorganisationerna, att en tidsbegränsning har en påskyndande verkan på så sätt att arbetsgivaren inte dröjer onödigt länge med att vidta andra arbetsrättsliga åtgärder. Avstängning är också en ingripande åtgärd. Vi anser därför att ett beslut om avstängning bör ske för viss tid. En tidsfrist om 30 dagar tycker vi är något kort. Vi anser att det framstår som rimligt att avstängning får ske för högst två månader i sänder. Om förutsättningar för avstängning fortfarande föreligger efter två månader får myndigheten således fatta ett nytt beslut om avstängning.

5.4.6 Villkor under avstängningen

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

Avstängning är en temporär åtgärd som typiskt sett är en ingripande åtgärd. Vi anser inte att arbetstagaren bör hamna i ett sämre läge än vad han eller hon skulle hamna i efter en uppsägning. Enligt 12 § LAS

har en arbetstagare som har blivit uppsagd rätt att under uppsägningstiden behålla sin lön och andra anställningsförmåner, även om arbetstagaren inte får några arbetsuppgifter alls eller får andra arbetsuppgifter än tidigare. Om en tvist uppkommer om uppsägningens giltighet har en arbetstagare enligt 34 § andra stycket LAS rätt till lön och andra förmåner enligt 12–14 §§ LAS så länge anställningen består. Detsamma gäller enligt 35 § tredje stycket LAS så länge anställningen består om en domstol vid en tvist om giltigheten av ett avskedande har förklarat att anställningen ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts.

Villkoren under en avstängning bör enligt vår mening stämma överens med vad som gäller enligt 12 § LAS, dvs. arbetstagaren ska behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningen även om arbetstagaren inte utför något arbete eller får ändrade arbetsuppgifter.

Ordalydelsen i 12 § LAS innebär att det ska vara fråga om att *behålla* sina anställningsförmåner. Den praxis som finns gällande beräkningen av lörens storlek innebär bl.a. att arbetstagaren har rätt till sedvanlig löneuppflyttning, retroaktiva löneförmåner etc. under uppsägningstiden.⁴² En anställd kan inte enligt 12 § LAS göra anspråk på andra löneförmåner än sådana som skulle ha betalats ut, om han eller hon hade fått behålla sina arbetsuppgifter under uppsägningstiden. När det gäller fast lön såsom t.ex. månadslön är det den lönen som gäller. När det gäller timlön eller ackordslön, ska uppsägningsslön i princip betalas endast för vad som har utgjort arbetad tid eller skulle ha utgjort sådan tid. Utgår timlön kan arbetstagaren inte göra anspråk på ersättning för tid då arbete inte heller annars skulle ha utförts. Om arbetstagaren omplaceras till andra arbetsuppgifter med andra arbetstider, har emellertid arbetstagaren rätt att behålla tillägg för exempelvis arbete på helger, enligt sina tidigare arbetsuppgifter.⁴³ Ett ytterligare krav för att behålla oförändrade löne- och anställningsförmåner är att arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande under uppsägningstiden. Vår avsikt är att den praxis som gäller för uppsägningstiden enligt 12 § LAS ska gälla även under tiden för en avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse.

⁴² Jfr AD 1981 nr 147.

⁴³ Se AD 2011 nr 36.

5.4.7 Förfaranderegler

Våra 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.

Beslutsorgan

Huvudregeln är att frågor om anställning ska prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd.⁴⁴ I 25 § myndighetsförordningen (2007:515) anges bl.a. att myndighetens personalansvarsnämnd i förekommande fall prövar frågor om avstängning. Vi anser att det inte finns skäl för att föreslå att prövningen som huvudregel ska ske i någon annan ordning. Det ligger i sakens natur att det är angeläget att ett avstängningsbeslut inte drar ut på tiden. Vissa myndigheter har anfört att ett förfarande i myndighetens personalansvarsnämnd kan göra att beslutet dröjer. Vi anser inte att detta är skäl till att föreslå en annan beslutsordning. Det får ankomma på myndigheterna att se över sina rutiner för ärenden i personalansvarsnämnden så att det går att hantera. Avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse ska alltså som huvudregel beslutas av personalansvarsnämnden vid den myndigheten där arbetstagaren är anställd.

⁴⁴ Se 3 § anställningsförordningen.

För särskilt angivna arbetstagare prövar SAN vissa arbetsrättsliga åtgärder. Av 34 § LOA framgår att SAN beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande, när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen eller som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Det anges också i bestämmelsen att regeringen får föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor när det gäller andra arbetstagare. Regeringen har gjort det i ett antal fall.⁴⁵

Frågor om uppsägning av arbetstagare som omfattas av 34 § LOA prövas som huvudregel av anställningsmyndigheten. För myndighetschefer för en myndighet som lyder direkt under regeringen och som anställs av regeringen finns ett undantag.⁴⁶ I stället för anställningsmyndigheten prövar regeringen frågor om anställningens upphörande.⁴⁷

Frågan är om SAN även bör pröva frågor om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse av sådana arbetstagare som omfattas av 34 § LOA. Vi anser inte det. Eftersom avstängning i första hand är en temporär åtgärd som sker i ett läge då myndigheten inte med säkerhet vet om avstängningen kommer att leda till uppsägning eller avsked, bör beslutsbehörigheten ligga hos anställningsmyndigheten.

När det gäller chefen för en myndighet som lyder direkt under regeringen bör regeringen, i egenskap av arbetsgivare, vara den som prövar frågor om avstängning. Vi föreslår därför att detta ska framgå av 3 § 1 anställningsförordningen. För andra arbetstagare som omfattas av 34 § LOA anser vi att det i enlighet med huvudregeln bör vara personalansvarsnämnden vid anställningsmyndigheten som prövar frågor om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse.

När ett förfarande om avskedande har inletts i SAN anser vi dock att beslutsbehörigheten bör överföras dit. En bestämmelse som innebär att SAN beslutar i frågor om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse när ett förfarande om avskedande har inletts i nämnden, bör därför föras in i 34 § LOA. Bestämmelsen innebär att om avstängning av en arbetstagare aktualiseras innan ett förfarande om avskedande har inletts i SAN, är det myndighetens personalansvarsnämnd eller regeringen som beslutar i frågan. För det fall frågan om

⁴⁵ Se t.ex. 4 kap. 16 § högskoleförordningen, 2 a § internrevisionsförordningen (2006:1228), 57 § förordningen (1979:572) med tingsrättsinstruktion och 53 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.

⁴⁶ Se 23 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁷ Se 3 § 1 anställningsförordningen.

avstängning aktualiseras under tiden ett förfarande om avskedande pågår i SAN, är det i stället SAN som ska fatta beslut. Vi föreslår därför att det ska framgå av 15 § första stycket anställningsförordningen att fråga om avstängning som ska prövas av SAN, ska genast anmälas till nämnden. Anmälan görs av den myndighet som prövar frågan om anställningens upphörande. Enligt huvudregeln är det anställningsmyndigheten som gör anmälan, men enligt 3 § 1 anställningsförordningen är det regeringen som gör anmälan när det gäller myndighetschefer som lyder direkt under regeringen.

Ett avstängningsbeslut ska gälla omedelbart

Ett beslut om avstängning måste kunna verkställas omedelbart för att inte förlora sin verkan. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse tas in i LOA.

Rättslig prövning

Av 37 § LOA framgår att mål om tillämpningen av LOA ska handläggas enligt LRA. Talan mot ett avstängningsbeslut kan således väckas av arbetstagaren.

I 38 § LOA regleras en domstols möjlighet att för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgående avgörande bestämma att vissa beslut tills vidare inte ska gälla. Det gäller bl.a. i en tvist om beslut om att upphöra med eller att inte åta sig en bisyssla samt beslut om skiljande från arbetsuppgifter.

Avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse är i sig en temporär åtgärd. Ändamålet med bestämmelsen är primärt att skydda verksamheten under tiden då ett skiljande från anställningen utreds. Vi reglerar vidare att avstängning får ske för högst två månader i sänder. Vi anser därför att en domstol inte för tiden fram till det slutliga avgörandet får besluta att avstängningen ska upphöra. Vi föreslår att en bestämmelse om detta förs in i ett nytt andra stycke i 38 § LOA. Enligt 34 § tredje stycket LAS kan dock en domstol i samband med en tvist om uppsägning besluta att en avstängning ska upphöra för tiden fram till det slutliga avgörandet. Vår utgångspunkt har varit att de förhållanden som gäller vid tvister om skiljande från anställningen

enligt LAS ska gälla. Vi föreslår därför att en hänvisning ska göras till 34 § tredje stycket LAS.

Bestämmelserna om skadestånd i LAS ska exempelvis tillämpas om en myndighet i ett ärende om disciplinansvar bryter mot bestämmelserna om disciplinpåföljd eller mot vissa handläggningsföreskrifter som gäller för sådana ärenden.⁴⁸ Vi har övervägt om det bör införas en hänvisning till LAS bestämmelser om skadestånd för det fall arbetsgivaren bryter mot den bestämmelse om avstängning som vi föreslår eller de bestämmelser som gäller för handläggningen av ett avstängningsbeslut som exempelvis bestämmelser om beslutsorgan. Avstängning är en åtgärd som endast får vidtas i allvarliga situationer och med avsikten att skydda myndigheten eller dess verksamhet. Arbetstagaren behåller lön och andra anställningsförmåner under avstängningen och arbetstagaren har möjlighet att väcka talan mot ett avstängningsbeslut. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av syftet med en avstängning anser vi inte att det bör införas bestämmelser om skadestånd.

Tillämpningen av MBL

Enligt äldre LOA skulle 11–14 §§ MBL inte tillämpas i fråga om beslut om avstängning.⁴⁹ Med hänsyn till att syftet med den bestämmelse om avstängning som vi nu föreslår är att kunna ställa en arbetstagare åt sidan för att inte orsaka skada, bör detta också kunna ske snabbt och utan att förhandling måste ske med arbetstagarens arbetstagarorganisation. Vi föreslår därför att 11–14 §§ MBL inte ska tillämpas när det gäller beslut om avstängning enligt vår föreslagna bestämmelse. Ett undantag ska således föras in i 42 § LOA.

⁴⁸ Se 20 § första stycket LOA.

⁴⁹ Se 2 kap. 5 § andra stycket i den numera upphävda lagen (1976:600) om offentlig anställning.

6 Prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer

Vi ska enligt direktiven analysera om prövningen i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning, avstängning och avskedande när det gäller professorer ska göras av den anställande myndigheten i stället för av Statens ansvarsnämnd (SAN). Vidare ska vi lämna nödvändiga författningsförslag. I direktiven omnämns enbart professorer anställda vid lärosäten. Vi tolkar därför uppdraget så att det bara är dessa professorsanställningar som utredningen omfattar, och inte sådana anställningar som kan förekomma vid myndigheter som inte är lärosäten.

I kapitel 3 har vi översiktligt beskrivit regelverket för statliga anställningar, inklusive de vid statliga universitet och högskolor. I detta kapitel görs en närmare beskrivning av regelverket för professorsanställningarna vid de statliga lärosätena mot bakgrund av uppdraget i denna del. Vidare redogörs för bestämmelserna om prövningen av skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar och andra arbetsrättsliga åtgärder när det gäller professorer.

Kapitlet avslutas med överväganden om det bör ske en förändring i prövningen av de nämnda skiljande- och ansvarsfrågorna för professorer.

6.1 En förändrad universitets- och högskolesektor

6.1.1 Flera reformer de senaste decennierna

De statliga universiteten och högskolorna, liksom statsförvaltningen i stort, har de senaste 30 åren genomgått stora förändringar. Flera reformer har genomförts, bl.a. en större i samband med att den nuvarande högskolelagen (1992:1434, HL) och högskoleförordningen (1993:100)

trädde i kraft den 1 juli 1993.¹ I samband med denna reform, samt även en annan några år senare, gjordes vissa förändringar i bestämmelserna om läraranställningarna som vi beskriver i nästa avsnitt.

En ytterligare större reform gjordes 2011. Denna innebar att varje universitet och högskola framöver skulle kunna besluta om sin interna organisation, med undantag för styrelsen och rektor. Det medförde bl.a. att de dåvarande bestämmelserna i högskoleförordningen om fakultetsnämnd och särskilda organ avskaffades.² I förarbetena till 2011 års reform framhölls att utgångspunkten är att högskoleregleringen bör begränsas till lärosätenas kärnverksamhet. Det framhölls att regleringar för högskoleverksamheten är motiverade när dessa syftar till att bl.a. garantera frihet i forskning och utbildning, ange grundläggande mål och centrala begrepp för verksamheten, säkra kvaliteten i verksamheten och tydliggöra ansvarsförhållanden.³

Vid reformen 2011 gjordes även förändringar i regleringarna av läraranställningarna, se vidare nedan.

6.1.2 Regleringen av läraranställningarna har förändrats

Personalen omfattas av regelverket för statligt anställda

Personalen vid statliga universitet och högskolor är som framgått av kapitel 3 statligt anställda och omfattas av de regelverk som beskrivs där. Författningsbestämmelser som gäller specifikt för anställning som lärare inom den statliga universitets- och högskolesektorn återfinns i HL, högskoleförordningen, förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Dessa bestämmelser gäller i stället för flera av föreskrifterna i de övriga offentlighetsrättsliga författningarna och i vissa fall även i stället för lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Det finns i övrigt regleringar om professorer i ett antal myndighetsinstruktioner, bl.a. förordningen (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet och förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik.⁴

¹ Se prop. 1992/93:1 samt även prop. 1996/97:141.

² Se prop. 2009/10:149 s. 30 ff.

³ Se prop. 2009/10:149 s. 22 ff.

⁴ Se även förordningen (2007:964) med instruktion för Statens väg- och transportforskningsinstitut, förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt, förordningen (2020:57) med instruktion för Läkemedelsverket och förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

Endast ett fåtal anställningar regleras i dag i författning

Efter reformen 2011 är det enbart ett fåtal anställningar i högskolan, huvudsakligen professor och lektor, som regleras i författning. Ett bakomliggande skäl som framhölls för denna förändring var behovet av ett modernt strategiskt arbetsgivaransvar hos lärosätena, något som de dåvarande detaljreglerna ansågs hindra.⁵

I HL finns de grundläggande bestämmelserna om lärare och deras anställningar. Det anges att anställning som professor är den främsta anställningen som lärare.⁶ Det regleras uttryckligen i HL att en professor ska anställas tills vidare utan tidsbegränsning. Det finns dock enligt HL möjlighet att anställa en professor för bestämd tid om det är fråga om konstnärlig verksamhet, eller gäller anställning som adjungerande professor eller som gästprofessor.⁷

I högskoleförordningen finns ytterligare regleringar om läraranställningar, bl.a. att lärare anställs av högskolans rektor. Beslut om att anställa en professor får inte delegeras.⁸

Vidare finns bestämmelser om beslutsbehörigheten för vissa arbetsrättsliga åtgärder. Regleringen som är central för vårt uppdrag i denna del är 4 kap. 16 § högskoleförordningen. I denna bestämmelse föreskrivs att i fråga om professorer prövas SAN frågor som avses i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och 15 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA).⁹

Många regleringar om professorsanställningar har avskaffats

Fram till och med början av 1990-talet gällde att de flesta professorer tillsattes av regeringen och att de anställdes med fullmakt. En del professorer, till exempel vid forskningsråden, tillsattes dock med förordnande tills vidare, liksom de professorer som tillsattes lokalt av rektorsämbetet.

Den 1 juli 1993 överfördes rätten att inrätta och tillsätta professorer vid statliga universitet och högskolor från regeringen till sådana läro-

⁵ Se prop. 2009/10:149 s. 54.

⁶ Se 3 kap. 2 § andra stycket HL.

⁷ Se 3 kap. 3 § HL.

⁸ Se 4 kap. 1 och 13 §§ högskoleförordningen.

⁹ Bestämmelsen torde även omfatta adjungerande professorer samt gästprofessorer i och med att dessa har en professorsanställning och att behörighets- och bedömningsgrunderna är desamma som för en professor anställd tills vidare utan tidsbegränsning. Se 4 kap. 3 § högskoleförordningen.

säten som hade fakultetsorganisation eller där konstnärligt utvecklingsarbete bedrevs. I och med att professorerna därefter kom att anställas av lärosätena och inte av regeringen kom systemet med fullmaktsanställning av professorer ur bruk.¹⁰

I samband med reformen 1993 infördes en bestämmelse i HL som gav professorerna ett starkare anställningsskydd än övriga statsanställda.¹¹ Avsikten med bestämmelsen var som det angavs i förarbetena ett önskemål att ge den som anställdes som professor vid universitet och högskolor den anställningstrygghet som ansågs vara väsentlig för integriteten i forskning och undervisning.¹²

Denna särreglering upphävdes dock den 1 januari 1999 i samband med att det infördes en möjlighet att befordra lektorer till professorer. Som skäl för denna förändring hänvisades bl.a. till att reformen gällande lektorerna skulle leda till att det anställdes många fler professorer än vad som tidigare hade skett. Det ansågs orimligt att en så stor del av lärarkåren skulle åtnjuta ett anställningsskydd som avviker från allmänt tillämpliga regler på arbetsmarknaden. Reglerna i LAS ansågs utgöra en tillräcklig garanti för att uppsägningar och avskedanden inte kan ske på ett sätt som hotar integriteten i forskning och utbildning. Det framhölls att saken ytterst kan föras till domstol, och arbetsgivaren måste då bevisa att det funnits laga grund för att säga upp eller avskeda arbetstagaren.¹³

Genom en övergångsbestämmelse till den upphävda bestämmelsen i HL, tillämpas fortfarande det starkare anställningsskyddet för den som före den 1 januari 1999 har fått en anställning som professor utan tidsbegränsning.¹⁴

¹⁰ Se vidare prop. 1996/97:141 s. 28 f.

¹¹ Se däravande 4 kap. 3 § HL. Den föreskrev att den som har fått en tjänst som professor utan tidsbegränsning fick skiljas från tjänsten endast om professorn genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåligganden har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten, eller har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

¹² Se prop. 1992/93:1 s. 58 f och 86.

¹³ Se prop. 1996/97:141 s. 28 ff. samt prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning avsnitt 5.9.

¹⁴ 4 kap. 3 § HL upphävdes genom SFS 1997:1330. I övergångsbestämmelserna anges att äldre bestämmelser dock ska tillämpas i fråga om den som före den 1 januari 1999 har fått en tjänst som professor utan tidsbegränsning.

6.1.3 Antalet anställda professorer har ökat

Efter den ovannämnda reformen år 1999 skedde en markant ökning av antalet anställda professorer. I slutet av 1990-talet fanns det cirka 2 200 professorer, beräknat på, som det benämns, heltidspersoner.¹⁵ Det bör framhållas att i denna summa ingår även professorer anställda vid lärosäten med enskilda huvudmän, vilka dock inte omfattas av vårt uppdrag.

Enligt motsvarande statistik från 2020, som även omfattar lärosäten med enskilda huvudmän, var antalet professorsanställningar 5 250, här beräknat på, som det benämns, heltidsekvivalenter.¹⁶ Motsvarande antal vid enbart de statliga lärosätena var 4 927. Beräknat på individer var antalet professorer inom staten 6 330.¹⁷ Detta antal innefattar även adjungerande professorer och gästprofessorer.

6.2 Prövningen av arbetsrättsliga åtgärder

6.2.1 Anställningsmyndighetens personalansvarsnämnd beslutar i normalfallet

Som vi har redogjort för i kapitel 3 är det anställningsmyndigheten som i normalfallet prövar frågor om anställningens upphörande och om andra arbetsrättsliga åtgärder. Det är dock oftast ett specifikt beslutsorgan inom myndigheten – en personalansvarsnämnd – som prövar dessa åtgärder mot arbetstagare.

Personalansvarsnämnderna har funnits sedan 1987 då en bestämmelse om detta infördes i den då gällande verksförordningen (1987 års verksförordning). Innan dess gällde att beslutsbehörigheten låg hos myndighetens styrelse eller i enrådsverken en särskilt inrättad disciplinnämnd med tjänstemän vid verket som ledamöter. Undantag gällde dock för de arbetstagare som omfattades av SAN:s behörighet.

För de statliga universiteten och högskolorna gäller att det är personalansvarsnämnden som prövar frågor om bl.a. skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden och disciplinansvar, om styrelsen vid lärosätet har beslutat att inrätta en sådan

¹⁵ Se Högskoleverkets rapport 2006:3 R *Högre utbildning och forskning 1945–2005*, s. 57 f.

¹⁶ Universitetskanslersämbetets årsrapport för 2021, s. 83.

¹⁷ Enligt uppgift från Universitetskanslersämbetet.

nämnd.¹⁸ Rektor är ordförande i nämnden och den består i övrigt av personalföreträdarna och ytterligare högst tre ledamöter som styrelsen utser.¹⁹ I annat fall prövas sådana frågor av styrelsen.²⁰

Personalansvarsnämnden prövar frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan, och avstängning. Bestämmelser om skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden och avstängning finns i LAS²¹ och om disciplinansvar och åtalsanmälan i LOA.²² En personalansvarsnämnd har, till skillnad från SAN, behörighet att pröva både frågor om uppsägning på grund av personliga förhållanden och frågor om avskedande. Denna reglering omfattar som utgångspunkt alla anställda vid de statliga universiteten och högskolorna.

6.2.2 SAN beslutar i vissa fall

Bestämmelser i LOA, LFA och högskoleförordningen

För professorer gäller att det i stället är SAN som prövar arbetsrättsliga åtgärder som avses i 34 § LOA, dvs. frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande. Detta följer av 4 kap. 16 § högskoleförordningen.

Denna bestämmelse gäller även för anställda professorer vid Sveriges lantbruksuniversitet, Försvarshögskolan och Institutet för rymdfysik då det i deras myndighetsinstruktioner hänvisas till bl.a. den regleringen i högskoleförordningen.²³

En motsvarande bestämmelse till 4 kap. 16 § högskoleförordningen har funnits sedan förordningen infördes.²⁴ En liknande bestämmelse fanns även i den tidigare gällande högskoleförordningen

¹⁸ Detta följer av 2 kap. 2 § 6 och 2 kap. 15 § högskoleförordningen samt 25 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ Se 2 kap. 15 § andra stycket högskoleförordningen.

²⁰ Se 2 kap. 2 § 6 högskoleförordningen.

²¹ Se 7 § om uppsägning av personliga förhållanden, 18 § om avskedande och 34 § om avstängning.

²² Se 14–21 §§ om disciplinansvar och 22 § om åtalsanmälan.

²³ Se 4 kap. 1 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet, 3 kap. 1 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan och 8 § förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik

²⁴ I 4 kap. 25 § föreskrevs att beträffande professor prövas frågor som avses i 15 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA) av SAN. Regleringen ändrades därefter i samband med att nuvarande LOA trädde i kraft, och en hänvisning gjordes till 34 § LOA (se SFS 1994:1101). Därefter överfördes bestämmelsen till 4 kap. 33 § högskoleförordningen i samband med ändringar 1998 (se SFS 1998:1003). Sedan reformen 2011 återfinns föreskriften i 4 kap. 16 §.

(1977:263), som upphävdes genom nuvarande högskoleförordningen. Där pekades inte professorerna ut utan det angavs endast att de som hade en tjänst som tillsatts av regeringen skulle prövas av SAN.²⁵

Som redogjorts för tidigare anställdes fram till och med den 30 juni 1993 professorer som regel med fullmakt. I LFA finns ytterligare bestämmelser om SAN:s beslutsbehörighet för arbetstagare som omfattas av LFA, dvs. arbetstagare som är anställda med fullmakt.²⁶ SAN beslutsbehörighet regleras i 15 § LFA. Enligt denna bestämmelse beslutar nämnden i frågor om avskedande, avstängning och läkarundersökning när det gäller ordinarie domare samt andra arbetstagare som regeringen bestämmer. Det bör nämnas att fullmaktsanställda även omfattas av SAN:s beslutsbehörighet enligt LOA, i och med att LOA även gäller sådana anställda.²⁷

SAN:s bakgrund

SAN inrättades 1976 i samband med den så kallade ämbetsansvarsreformen. Som motiv för inrättandet angavs att vissa högre statliga befattningshavare inte lämpligen borde bedömas i disciplinära frågor av deras kollegor på myndigheten med vilka befattningshavaren samarbetade och inte sällan hade att i kollegial sammansättning fatta beslut.²⁸ Därför inrättades SAN som en fristående auktoritativ instans. Från början omfattade nämndens behörighetsområde ordinarie domare och vissa högre tjänstemän vid statliga myndigheter.

SAN:s beslutsbehörighet framgår av 34 § LOA. I samband med LOA:s tillkomst ifrågasattes behovet av SAN. I förarbetena framhölls dock att det fortfarande var viktigt när det gällde de högre cheferna att det fanns en fristående, auktoritativ instans som prövade dessa grannliga frågor. Erfarenheten visade att det annars fanns stor risk för att kritik från delar av allmänheten kunde komma att riktas

²⁵ Se 21 kap. 3 § vari angavs att i fråga om den som innehar eller uppehåller sådan tjänst som regeringen tillsätter prövas fråga som avses i 15 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning av SAN.

²⁶ Se 1 § LFA.

²⁷ För fullmaktsanställda prövas frågan om avskedande, avstängning och läkarundersökning enligt LFA och frågan om disciplinansvar och åtalsanmälan prövas enligt LOA, se vidare prop. 1993/94:65 s. 133.

²⁸ Se prop. 1975:78 s. 169.

mot en ordning som innebar att dessa frågor avgjordes av kollegor till cheferna.²⁹

I samband med att LOA infördes ändrades SAN:s generella beslutsbehörighet och den kom att omfatta bara de som hade anställts av regeringen, vilket var en snävare personkrets än vad som gällde i äldre lagstiftning³⁰. Detta var en lämplig avgränsning enligt förarbetena till LOA. Det framhölls att arbetstagare som har anställts av en myndighet i princip också bör sägas upp eller avskedas av den myndigheten.³¹ Regeringen hade dock fortsatt möjlighet att utvidga personkretsen genom förordning. Ett exempel på det är regleringen för professorerna i 4 kap. 16 § högskoleförordningen.³²

Efter en lagändring 2003 utökades SAN:s beslutsbehörighet till att omfatta även de arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Anledningen till denna utvidgning var att allt färre anställs av regeringen och att arbetstagare som ansågs behöva höra under nämndens prövning hade fallit bort. Därmed fanns det behov av att vidga nämndens behörighetsområde för att uppfylla det bakomliggande motivet med nämnden ansåg regeringen. Den grupp av arbetstagare som återfördes till SAN:s behörighetsområde är sådana arbetstagare som är omedelbart underställda myndighetschefen och som samarbetar med denne i det löpande ledningsarbetet. Det är SAN som ytterst prövar om en arbetstagare omfattas av bestämmelsen i 34 § första stycket 2 LOA.³³

Fram till och med 2014 gällde att ett stort antal chefer inom polisen omfattades av SAN:s beslutsbehörighet.³⁴ Den regleringen upphävdes i samband med att polisen 2015 omvandlades till en polismyndighet för hela landet.

²⁹ Se prop. 1993/94:65 s. 96.

³⁰ Enligt regleringen i den äldre, numera upphävda, LOA omfattade reglering annan ordinarie domartjänst än tjänst som justitieråd eller regeringsråd, tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet, annan tjänst som regeringen bestämmer, se 15 kap. 4 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

³¹ Se 1993/94:65 s. 97.

³² Sådana föreskrifter finns även när det gäller icke-ordinarie domare, åklagare och internrevisorer.

³³ Se prop. 2002/03:47 s. 15 f.

³⁴ Se 6 kap. 13 § i den upphävda polisförordningen (1998:1558) vari angavs att bestämmelserna om SAN i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare. Se även 25 a § i den upphävda förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Bestämmelser om professorer i andra förordningar än högskoleförordningen

Som tidigare nämnts finns det regleringar om professorer i förordningen med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet. I denna förordning föreskrivs att frågor som rör professorer och som avses i 34 § LOA prövas av SAN. Museet är inget lärosäte som hör under högskoleförfattningarna men föreskriften redovisas i och med att professorer omnämns.³⁵

Det finns också som nämnts ett antal andra myndighetsinstruktioner som innehåller bestämmelser om professorsanställningar. Dessa föreskrifter innehåller dock ingen särskild bestämmelse som anger att det är SAN som är det behöriga beslutsorganet.³⁶

6.2.3 Ärenden hos SAN som har rört professorer

SAN behandlar relativt få anmälningsärenden årligen. Antalet varierar från år till år. Sedan år 2012 har det som mest inkommit 13 anmälningar under ett år.

Antalet inkomna anmälningsärenden som rör professorer varierar också från år till år. Åren 2012–2016 inkom som högst tre anmälningar per år som rörde professorer. År 2017 steg antalet anmälningar till sex och året efter, 2018, inkom sju (av totalt 13 inkomna hos nämnden). Därefter, år 2019, inkom inga anmälningar och 2020 inkom tre. De år där antalet anmälningsärenden rörande professorer varit särskilt högt har dessa utgjort cirka 50 procent av det totala antalet anmälningsärenden hos SAN.

³⁵ Det hänvisas i museets instruktion till vissa bestämmelser i högskoleförordningen om tillsättning, behörighet och bedömningsgrunder vid anställning av en professor samt om forskar- och doktorandanställningar.

³⁶ I förordningen (2009:1394) med instruktion för Statens veterinärmedicinska anstalt anges att en anställning som statsepizootolog eller professor beslutas av regeringen efter förslag av myndigheten. Eftersom det är regeringen som beslutar om anställningen är det i dessa fall SAN som är det behöriga beslutsorganet genom den generella bestämmelsen i 34 § första stycket LOA.

6.3 En förändring av prövningen för professorer bör ske

6.3.1 Prövningen av arbetsrättsliga åtgärder bör utföras av anställningsmyndigheten

Vår 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.

SAN:s behörighet för professorer är en särreglering

Bestämmelsen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen om SAN:s beslutsbehörighet för professorer är en särreglering.

Huvudprincipen är att anställningsmyndigheten prövar frågor om anställningen, inklusive sådant som rör disciplinansvar och anställningens upphörande. Detta grundas på regleringen i 3 § anställningsförordningen (1994:373) och den gäller i princip för alla arbetstagare vid myndigheter under regeringen, och så även anställda vid de statliga universiteten och högskolorna. Denna princip kommer även till uttryck genom den arbetsgivarpoliska delegeringen inom staten, som gäller sedan snart 30 år tillbaka och som innebär att det är respektive myndighet som ansvarar för de arbetsgivarpolitiska frågorna vid myndigheten. Detta betyder bl.a. att varje myndighet själv ansvarar för kompetensförsörjning, lönebildning och övriga personalfrågor.³⁷

Det föreligger således en klar princip och utgångspunkt om anställningsmyndighetens ansvar och befogenheter. För att frånga denna princip behöver det finnas tydliga och goda skäl. Frågan är om sådana skäl i dag finns för att bibehålla den aktuella regleringen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen.

Universitets- och högskolesektorn har förändrats

Universitet- och högskolesektorn har som tidigare redovisats genomgått stora förändringar de senaste decennierna. Från att ha haft omfattande detaljregleringar om verksamhet, organisation och om läraranställningarna, har nu universiteten och högskolorna stor frihet i

³⁷ Se bl.a. 8 och 23 §§ myndighetsförordningen.

hur de organiserar sig. Sedan lång tid tillbaka gäller att det är lärosätena som anställer professorer och numera är endast ett fåtal anställningar, huvudsakligen professor och lektor, särskilt författningsreglerade. En viktig utgångspunkt vid 2011 års reform är att högskoleregleringen bör begränsas till lärosätenas kärnverksamhet i frågor där staten har ett tydligt intresse att styra.

De olika reformerna genom årens lopp har medfört förändringar för professorsanställningarna och dessa har ökat markant sedan slutet av 1990-talet.

Parallellt med detta har även det arbetsrättsliga regelverket som reglerar professorsanställningarna förändrats. Fram till och med 1999 gällde särskilda regelverk för professorer dels genom att de oftast tillsattes med fullmakt, något som upphörde vid 1993 års reform, dels genom en särskild bestämmelse i HL som infördes vid reformen 1993 men som upphävdes 1999. De professorer som har anställts därefter omfattas av det generella arbetsrättsliga regelverket på arbetsmarknaden och det anställningsskydd som det ger.

Det finns inte längre skäl för en särreglering

Universitet- och högskolesektorn har således förändrats och så även förutsättningarna kring professorsanställningarna. Förhållandena sedan regleringen om SAN:s behörighet för professorer infördes har ändrats och är sedan lång tid tillbaka helt annorlunda. Detta talar i sig för att det finns behov av att ta bort särregleringen.

Även regelverket för SAN har ändrats sedan nämndens prövning för professorer infördes. Numera gäller enligt regleringen i LOA att nämndens generella beslutsbehörighet enbart omfattar de som är anställda genom beslut av regeringen, eller som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning.³⁸ Den äldre regleringen omfattade en bredare krets av arbetstagare. Av förarbetena till LOA kan utläsas att det framför allt är för högre chefer som nämnden finns till för.³⁹

Vidare har på senare tid grupper av anställda tagits bort från nämndens behörighet. I samband med att polisen omvandlades till en myndighet för hela landet år 2015 togs de särskilda föreskrifterna om nämndens beslutsbehörighet bort för flertalet högre chefer. Numera

³⁸ Se 34 § LOA.

³⁹ Se prop. 1993/94:65 s. 96.

gäller inom polisen enbart SAN:s allmänna beslutsbehörighet enligt 34 § LOA. Sådana är förhållandena för i princip alla statliga myndigheter. Det är numera enbart ett fåtal grupper av anställda inom staten som, såsom professorerna, fortfarande omfattas av särskilda föreskrifter om att de hör under SAN:s behörighet.

Den omständigheten att professorer kan ha en arbetsledande ställning inte är av särskild betydelse i frågan om SAN bör vara det behöriga beslutsorganet. Som redovisats omfattas chefer i allmänhet inte av nämndens beslutsbehörighet, utan det är enbart högre sådana som berörs av bestämmelserna i 34 § första stycket LOA. Detsamma gäller för de statliga lärosätena.

Vad som angivits ovan talar starkt för att det finns skäl att förändra prövningen och beslutsfattandet i fråga om arbetsrättsliga åtgärder gentemot professorer. Det har heller inte framkommit skäl som talar emot en förändring.

I samband med den s.k. ämbetsansvarsreformen 1976 uttalades att det fanns behov av en särskild nämnd för vissa högre statliga befattningshavare. Sedan dess har det dock tillkommit bestämmelser om personalansvarsnämnder och en sådan reglering finns även för de statliga universiteten och högskolorna. Finns det ingen nämnd vid lärosätet är det styrelsen som utför prövningen. Personalansvarsnämnderna vid lärosätena har en fristående organisatorisk ställning och ledamöterna består, utöver personalföreträdare, av rektor och högst tre ledamöter som styrelsen utser. Dessa nämnder tillgodoser enligt vår bedömning väl de intressen som kom till uttryck vid ämbetsansvarsreformen 1976. Det är personalansvarsnämnderna vid myndigheterna som generellt ansvarar för de aktuella prövningarna och det finns inget skäl att se saken på något annat sätt när det gäller lärosätena, just för professorer.

En överflyttning av prövningen till anställningsmyndigheten från SAN anser vi heller inte påverkar förutsättningarna för professorerna, såsom forskningens frihet och den akademiska friheten.⁴⁰ Som uttalades i förarbetena till reformen 1999 anses det generella arbetsrättsliga regelverket med dess bestämmelser om anställningsskydd skydda forskningens frihet.⁴¹ Det är detta arbetsrättsliga regelverk som tillämpas oavsett om det är SAN eller anställningsmyndigheten

⁴⁰ Jfr 2 kap. 18 § regeringsformen (forskningens frihet) och 1 kap. 6 § HL (akademisk frihet och forskningens frihet).

⁴¹ Se prop. 1996/97:141 s. 28 ff.

som prövar och fattar beslut. En överflyttning till anställningsmyndigheten, respektive universitet eller högskola, innebär således i detta avseende ingen skillnad. Dessutom är det redan så att det är anställningsmyndigheten som prövar frågor om skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden. Det som tillkommer är att universiteten och högskolorna även ska pröva frågor om avskedande, disciplinansvar och åtalsanmälan.

Både SAN och personalansvarsnämnderna är arbetsgivarorgan – det är ingen skillnad i detta avseende – och besluten från dessa organ kan överprövas genom att talan väcks hos domstol i enlighet med bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. En arbetstagare som har invändningar mot ett beslut, fattat av arbetsgivaren, kan således få detta beslut överprövat av domstol.

Vi känner till att det finns problem med den nuvarande uppdelningen att SAN prövar frågor om att avskedande, disciplinansvar, avstängning och åtalsanmälan och att anställningsmyndigheten, respektive universitetet och högskola, prövar frågan om uppsägning på grund av personliga förhållanden. Detta är inte ett specifikt problem för lärosätena utan en generell problemställning som gäller för de myndigheter som är berörda av en sådan uppdelad prövning för vissa personalgrupper. Problematiken som finns understryker emellertid att det behöver finnas tydliga och goda skäl för att frångå principen om att anställande myndighet är den som bör ansvara för frågor om anställningen, inklusive prövningen av disciplinansvar och andra arbetsrättsliga åtgärder. Några sådana skäl har inte framkommit när det gäller professorer.

Sammanfattande bedömning

Den prövning som för närvarande utförs av SAN när det gäller professorer kan och bör enligt vår mening överflyttas till anställningsmyndigheten. En sådan förändring ligger i linje med principiella uttalanden i förarbetena till LOA om att arbetstagare som anställts av en myndighet i princip också bör sägas upp eller avskedas av den myndigheten. Den överensstämmer dessutom med den allmänna inriktningen för universitets- och högskolesektorn om att högskoleregleringen bör vara begränsad.

En sådan förändring medför att det är universiteten och högskolorna som ansvarar för prövningen av samtliga arbetsrättsliga åtgärder, även i förhållande till professorer. Detta innebär att prövningen för arbetstagarna vid lärosätena sker på samma sätt och att dessa behandlas lika. Detta är även i sig ett skäl för en förändring, utöver allt annat som redovisats.

Även om den särskilda regleringen för professorer upphör, gäller SAN:s beslutsbehörighet fortsatt för dem som har en grundanställning som professorer, om de samtidigt har en annan anställning som omfattas bestämmelserna i 34 § första stycket LOA. Detta gäller exempelvis rektorer som är tjänstlediga från en anställning som professor.

Frågan är emellertid vad som ska gälla professor anställda före 1999.

Professorer anställda före 1999

För professorer anställda före 1999 utan tidsbegränsning, antingen genom en fullmaktsanställning eller genom en anställning tills vidare, gäller som redovisats särskilda arbetsrättsliga bestämmelser. De som är fullmaktsanställda omfattas av LFA:s bestämmelser. Övriga professorer, som anställts utan tidsbegränsning före 1999, har även de ett särskilt anställningsskydd genom en bestämmelse i HL, som är upphävd men gällande för denna grupp av professorer genom en övergångsbestämmelse. Professorer som omfattas kan enbart skiljas från anställningen med stöd av denna bestämmelse i HL, dvs. de kan inte sägas upp enligt bestämmelserna i LAS.

När det gäller fullmaktsanställda professorer omfattas de, liksom andra fullmaktsanställda arbetstagare, av en särskild lagstiftning. LFA är uppbyggd så att det är SAN som avses vara det behöriga beslutsorganet för fullmaktsanställda gällande vissa arbetsrättsliga åtgärder.⁴² För professorer fastställs det genom 4 kap. 16 § högskoleförordningen. Vidare är en fullmaktsanställd anställd av regeringen och omfattas därigenom av ansvarsnämndens beslutsbehörighet enligt LOA:s bestämmelser. Mot denna bakgrund bör det inte ske någon förändring vad gäller fullmaktsanställda professorer. Dessa bör även fortsättningsvis höra under SAN:s beslutsbehörighet.

⁴² Jfr 3 och 15 §§ LFA.

Vi har vidare övervägt om det fortfarande finns behov av en särskild reglering för de fullmaktsanställda professorerna då sådana fullmaktsanställningar, enligt vad som framgår av förarbetena, upphörde i samband med högskolereformen 1993. Det har inte gått att klarlägga hur många professorer med fullmakt som fortfarande är anställda och det går därmed inte att utesluta att sådana anställningar finns kvar. Det bör därför finnas en bestämmelse som fortsatt anger SAN:s behörighet för sådana professorsanställningar.

När det gäller övriga professorer, som anställdes före 1999, finns det inte anledning att bedöma dessa på något annat sätt än för de professorer som anställdes efter 1999. Den omständigheten att de omfattas av en särskild reglering i fråga om anställningsskyddet är enligt vår bedömning inte ett skäl som föranleder någon annan bedömning. Det finns inget i den regleringen som gör att SAN behöver vara den som utför prövningen. Anställningsmyndigheten, universitet eller högskolan, har samma förutsättningar att tillämpa den särskilda bestämmelsen som SAN. Samma skäl som angivits ovan för den generella förändringen gör sig gällande även här.

Även de professorer som omfattas av den särskilda, numera upphävda, bestämmelsen i HL bör således höra under anställningsmyndighetens prövning i enlighet med huvudprincipen i 3 § anställningsförordningen. SAN:s behörighet bör därför upphöra även för denna grupp.

6.3.2 Regleringen för professorer upphävs

Vårt 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.

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

Genomförandet av den förändrade prövningen

Vi har som ovan framgått bedömt att den prövning som för närvarande utförs av SAN i fråga om professorer bör utföras av anställningsmyndigheten, dvs. respektive universitet och högskola. Nämndens beslutsbehörighet när det gäller professorer föreskrivs i 4 kap. 16 § högskoleförordningen. Denna bestämmelse ska därmed, som en följd av vår bedömning, upphävas.

Däriigenom bortfaller nämndens behörighet i fråga om professorer och i stället gäller anställningsmyndighetens behörighet enligt 3 § anställningsförordningen. I 2 kap. högskoleförordningen finns närmare bestämmelser om vilket organ inom lärosätet som har beslutsbehörigheten efter att SAN:s behörighet har upphävts.

Som en följd av att 4 kap. 16 § högskoleförordningen upphävs behöver det även göras författningstekniska justeringar i 2 kap. 2 § 6 högskoleförordningen samt i 4 kap. 17 § högskoleförordningen. Som en ytterligare följd behöver det göras en författningsteknisk justering

i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan då det i 3 kap. 1 § denna förordning finns en hänvisning i en uppräkningslista av bestämmelser till 4 kap. 16 § högskoleförordningen.⁴³

Det finns även en särskild behörighet för SAN när det gäller anställda professorer vid Naturhistoriska riksmuseet. Denna behörighet regleras i 14 § förordningen med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet. I enlighet med den generella bedömning som görs i fråga om professorer finns det behov av att upphäva även denna bestämmelse. I våra direktiv omnämns emellertid enbart professorer vid lärosäten. Naturhistoriska riksmuseet är inget lärosäte som omfattas av den generella högskoleregleringen. Mot denna bakgrund stannar vi vid att peka på behovet av att överväga motsvarande ändring i den aktuella instruktionsbestämmelsen men något förslag läggs inte fram.

Undantaget för fullmaktsanställda professorer

SAN:s beslutsbehörighet ska som vi har bedömt kvarstå när det gäller de professorer som har en fullmaktsanställning. Denna behörighet för nämnden regleras genom 4 kap. 16 § högskoleförordningen. Av 15 § LFA framgår att det, med undantag för ordinarie domare, är regeringen som bestämmer vilka arbetstagare som hör under nämndens beslutsbehörighet. Således behöver föreskriften i högskoleförordningen upprätthållas för att nämnden även fortsättningsvis ska ha en behörighet enligt LFA i förhållande till fullmaktsanställda professorer.

Detta bör lämpligen genomföras så att den upphävda bestämmelsen i 4 kap. 16 § högskoleförordningen kompletteras med en övergångsbestämmelse. I övergångsbestämmelsen ska anges att den tidigare regleringen om SAN:s beslutsbehörighet för professorer fortsatt gäller för de som är anställda med fullmakt.

⁴³ Det finns även hänvisningar i 4 kap. 1 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och 8 § förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik. I dessa fall sker hänvisningen till 4 kap. högskoleförordningen som helhet och det finns därför inte behov att ändra de aktuella bestämmelserna.

7 Myndighetschefers villkor

Enligt direktiven ska vi

- analysera om den nuvarande tidsbegränsade anställningen som myndighetschef är ändamålsenlig,
- beskriva de anställningsvillkor som nu tillämpas för myndighetschefer,
- kartlägga förutsättningarna för att myndighetschefer i högre utsträckning än i dag ska kunna arbeta längre som myndighetschefer genom att vara anställda efter ordinarie pensionsålder enligt kollektivavtal,
- analysera om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas för en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter,
- bedöma om förmånen i form av rätt till fri bil bör omregleras eller tas bort, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

När det gäller anställningsvillkoren vid en förflyttning ska vi särskilt ta ställning till om en ordning bör införas som ger förutsättningar för att lönen efter en förflyttning enligt 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) bättre ska kunna återspegla skillnaden i ansvar och krav vid en jämförelse mellan anställningen som myndighetschef och en sådan annan statlig anställning som myndighetschefen förflyttas till.

När det gäller myndighetschefers villkor ska vi vid utformningen av våra förslag bl.a. särskilt beakta attraktiviteten hos de aktuella anställningarna. Det kan också framhållas att det övergripande 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.

I kapitel 3 har vi översiktligt beskrivit hur nuvarande regelverk kring en statlig anställning ser ut. I detta kapitel kommer vi att redogöra för vad som särskiljer en anställning som myndighetschef. Vi redogör för vad som gäller för myndighetschefers anställningsform, anställningsvillkor, avgångsförmåner och tjänstepension samt våra överväganden och förslag i dessa frågor.

Uppdraget omfattar i denna del endast myndighetschefer för vilka förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (2016 års chefsförordning) är tillämplig. Det innebär att uppdraget inte omfattar arbetstagare med fullmaktsanställning eller arbetstagare som vid tidpunkten för tillträdet av anställningen som myndighetschef är tjänstledig från annan statlig anställning. Uppdraget måste dock anses omfatta de myndighetschefer som enligt övergångsbestämmelserna till 2016 års chefsförordning fortfarande omfattas av bestämmelserna i tidigare upphävda förordningar.¹

7.1 Särskilt om anställningen som myndighetschef

7.1.1 Myndighetschefer anställs av regeringen

En förvaltningsmyndighet under regeringen kan ledas av en myndighetschef (enrådsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet).² Det finns i dag totalt 20 olika titlar för myndighetscheferna. Exempel på sådana är generaldirektör, rektor och landshövding. Vissa myndighetschefer har unika titlar som exempelvis rikspolischef och barnombudsman. Gemensamt för samtliga myndighetschefer i enrådsmyndigheter är att det är de som ytterst förfogar över frågan om hur arbetet på myndigheten ska organiseras. I styrelsemyndigheterna sker detta under styrelsen. Det bör dock noteras att myndighetschefen i en styrelsemyndighet enligt 13 § myndighetsförordningen (2007:515) ska svara för myndighetens arbetsgivarpolitik och också företräda myndigheten som arbetsgivare.

¹ Dessa förordningar är förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. och förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m.

² Se 2 § myndighetsförordningen (2007:515).

Det är regeringen som anställer myndighetschefer och som alltså är deras arbetsgivare.³ Vid Arbetsgivarverket och Institutet för mänskliga rättigheter är det dock styrelsen som anställer myndighetschefen.⁴

Vid beslut om anställning av en myndighetschef ska, liksom vid beslut om andra statliga anställningar, avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Rekryteringen av myndighetschefer ska präglas av förutsebarhet, spårbarhet och öppenhet.⁵

Inom Regeringskansliet finns kansliet för ledningsförsörjning till myndigheter som ger stöd till departementen i samband med ledningsförsörjning till myndigheter. Kansliet arbetar bl.a. med rekrytering av de cirka 195 myndighetschefer och cirka 16 överdirektörer som regeringen anställer och är arbetsgivare till.

Kansliet bildades år 2016 med syftet att samla kunskapen i Regeringskansliet om chefsförsörjning av myndighetschefer och minska avropen av externt rekryteringsstöd. Kansliet är organisatoriskt placerat i Förvaltningsavdelningen och chef är Regeringskansliets HR-direktör.

Kansliets uppgifter är att

- verka för att regeringens arbete med chefsförsörjningsfrågor präglas av ett sammanhållet, enhetligt och proaktivt arbetssätt,
- verka för att stärka regeringens arbetsgivarroll i förhållande till myndighetscheferna,
- ge stöd till respektive departement i hela rekryteringsprocessen i samtliga rekryteringar av myndighetschefer m.fl.,
- ge stöd till respektive departement i rekrytering av styrelseledamöter till myndighetsstyrelser,
- ge stöd till statssekreterarna i vissa arbetsgivarfrågor, kansliet arbetar i nära samarbete med enheten för statlig arbetsgivarpolitik,
- tillhandahålla kunskap om vilka kompetenser som finns i den samlade kretsen av myndighetschefer m.fl. och
- tillhandahålla kunskap om potentiella kandidater till framtida uppdrag som myndighetschef, överdirektör och styrelsemedlem.

³ Se 23 § myndighetsförordningen.

⁴ Se 13 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket och 2 § förordningen (2021:1198) med instruktion för Institutet för mänskliga rättigheter.

⁵ Se prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2 avsnitt 6.6 och prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2 avsnitt 6.4.

När det gäller rekryteringen av en myndighetschef till ett universitet eller en högskola, dvs. rektor, fyller lärosätets styrelse en särskild roll. Styrelsen ansvarar för rekryteringen fram till beslut, inklusive att besluta om lämplig kravprofil och hur rekryteringsprocessen ska gå till. Den hanterar rekryteringsförfarandet och lämnar sedan förslag till regeringen om en lämplig kandidat. Innan styrelsen lämnar sitt förslag ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som styrelsen har bestämt.⁶ Rektor anställs sedan genom beslut av regeringen. Regeringen har som praxis att följa styrelsens förslag.

7.1.2 Anställningen i förhållande till LAS och LOA

Ur arbetsrättslig synvinkel är myndighetschefen arbetstagare, även om myndighetschefen har en för myndigheten ledande ställning och själv företräder staten som arbetsgivare.⁷ Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) reglerar förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. I 1 § andra stycket undantas dock vissa arbetstagare från lagens tillämpning. LAS gäller inte för arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning. I förarbetena till den tidigare lagen (1974:12) om anställningsskydd uttalades att för statlig verksamhet betyder bestämmelsen att lagen inte gäller för bl.a. verkschefer, överdirektörer, avdelningschefer, rektorer och skolchefer.⁸

I 32 § LOA finns dock bestämmelser som gör att vissa av bestämmelserna i LAS gäller för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Om en myndighetschef har en anställning tills vidare, ska bestämmelserna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning gälla för myndighetschefen. Det framgår av 32 § första stycket LOA.

Myndighetschefer anställs dock regelmässigt för en bestämd tid och har således oftast en tidsbegränsad anställning. Det innebär exempelvis att de inte kan sägas upp innan anställningstiden har löpt ut. Det finns emellertid inga lagliga hinder mot att anställningen upphör i förtid om parterna är överens. Regeringen har också valt att

⁶ Se 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100).

⁷ Jfr SOU 2011:81 s. 52.

⁸ Se prop. 1973:129 s. 230.

entlediga de myndighetschefer som själva har önskat att avsluta sin anställning i förtid. För en myndighetschef som är anställd för en begränsad tid gäller LAS bestämmelser om avskedande. Det framgår av 32 § andra stycket LOA. Det är Statens ansvarsnämnd (SAN) som efter anmälan från regeringen fattar beslut om att avskeda en myndighetschef.

7.2 En myndighetschefs anställningsform

7.2.1 Anställningen är som huvudregel tidsbestämd

Statliga anställningar gäller i allmänhet tills vidare utan tidsbegränsning. Sådana anställningar brukar benämnas tillsvidareanställningar. En myndighet får anställa en arbetstagare för begränsad tid, om det sker med stöd av LAS, någon annan författning eller kollektivavtal. En sådan anställning brukar benämnas tidsbegränsad anställning. Som ovan nämns gäller inte LAS för myndighetschefer och regeringen bestämmer själv vilken anställningsform som den vill tillämpa vid anställningen av en myndighetschef. I 9 § 1 anställningsförordningen (1994:373) finns ändå reglerat att en anställning får begränsas att gälla för en bestämd tid eller tills vidare längst till en viss tidpunkt om arbetstagaren får en verksledande ställning. Myndighetschefer anställs som huvudregel för en bestämd tid. Vikarierande myndighetschefer anställs eller förordnas tills vidare dock längst till en viss tidpunkt.

Vissa statliga arbetstagare är anställda med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA). En ordinarie domare ska anställas med fullmakt. Regeringen bestämmer i övrigt själv vilka anställningar som ska ha denna anställningsform.⁹ För närvarande är fyra myndighetschefer anställda med fullmakt. Dessa är Justitiekanslern¹⁰, Riksåklagaren¹¹, Arbetsdomstolens ordförande och administrative chef¹² samt Förvarsunderrättsedomstolens ordförande och administrative chef¹³.

⁹ 3 § andra stycket LFA.

¹⁰ Se 20 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

¹¹ Se 21 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten och 13 § förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren.

¹² Se 1 a § förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen, 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare och 3 § LFA.

¹³ Se 4 § förordningen (2009:968) med instruktion för Förvarsunderrättsedomstolen, 1 § lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare och 3 § LFA.

7.2.2 Anställningstiden är normalt sex år

Varken i LOA eller i anställningsförordningen finns några bestämmelser om hur lång en myndighetschefs anställningstid ska vara. När det gäller rektorer för statliga universitet och högskolor anges dock den maximala anställningstiden i 2 kap. 8 § första stycket högskoleförordningen (1993:100). Av bestämmelsen framgår att rektorer ska anställas för högst sex år. Anställningstiden om sex år infördes i den äldre numera upphävda högskoleförordningen (1977:263) vid högskolereformen 1977.¹⁴ Detta var enligt kommitténs förslag och sex år var i enlighet med den anställningstid som oftast tillämpades för rektorer.¹⁵

För vissa myndighetschefer bestäms anställningstiden i författning. Att myndighetschefen för Institutet för mänskliga rättigheter anställs för en tid om sex år framgår av 6 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. Anställningstiden motiveras bl.a. med att den bör vara så lång att myndighetschefen kan ha ett strategiskt och långsiktigt arbetssätt. Att tiden som den tidsbestämda anställningen gäller preciseras i lag innebär en anställningstrygghet för myndighetschefen, men är enligt förarbetena också något som stärker både kontinuitet och oberoende för institutet.¹⁶ Anställningstiden för myndighetschefen för Integritetsskyddsmyndigheten ska vara minst fyra år. Det framgår av 5 § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten. Den författningsregleringen följer av de krav som gäller för inrättandet av en tillsynsmyndighet enligt EU:s dataskyddsförordning.¹⁷

För övriga myndighetschefer framgår anställningstiden endast av praxis.¹⁸ Den första anställningsperioden omfattar normalt sex år. Denna period har under lång tid ansetts ge stadga åt systemet både för regeringen och den enskilde chefen. Verksledningskommittén uttalade att en myndighetschef behövde ett par års inkörningstid varefter han eller hon kunde verka med full kraft i fyra år.¹⁹ Kortare anställningstid än sex år förekommer dock, t.ex. om det i förväg är

¹⁴ Se 18 kap. 2 § högskoleförordningen (1977:263).

¹⁵ Se prop. 1976/77: 59 s. 136 f.

¹⁶ Se prop. 2020/21:143 s. 40.

¹⁷ Se SOU 2016:65 s. 153 och artikel 54 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).

¹⁸ Se skr. 2009/10:43 s. 8 och skr. 2013/14:155 s. 54.

¹⁹ Se SOU 1985:40 s. 169.

känt att en myndighet ska omorganiseras eller om en myndighetschef kommer att uppnå pensionsåldern innan sexårsperioden har löpt ut.

7.2.3 Anställningstiden kan förlängas tre år

En förlängning av anställningen som myndighetschef sker enligt regeringens praxis med som längst tre år. Den längsta anställningstiden som myndighetschef för en och samma myndighet är enligt regeringens praxis därför normalt nio år.

Att förlängningen bör vara tre år slogs fast år 1987.²⁰ Dessförinnan var en förlängning i normalfallet sex år. Enligt uttalanden i förarbetena visade dock erfarenheten att rörlighet och cirkulation på chefsbefattningar var utvecklande och vitaliserande för såväl verksamheten som individen. Därför ansåg regeringen att tiden för förlängning av en anställning i samma befattning, i stället borde vara tre år, vilket innebär en längsta anställningstid om nio år i samma befattning. Avsikten med förändringen var inte att ändra inriktningen att en myndighetschefs sammantagna anställningstid vid olika myndigheter i normalfallet borde uppgå till minst tolv år.

När det gäller rektorer regleras som ovan nämns den maximala anställningstiden i 2 kap. 8 § första stycket högskoleförordningen. Av bestämmelsen framgår även att rektorers anställning får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år. Bestämmelsen fördes in i högskoleförordningen år 2002. Tidsperioden på förlängningen motiverades med att för övriga myndighetschefer gällde att fortsatt anställning vid samma myndighet normalt begränsades till tre år. Regeringen ansåg att samma möjlighet till förlängning borde gälla också för rektorer, men maximalt två gånger.²¹

Någon möjlighet till förlängning av anställningen som myndighetschef fördes inte in i lagen om Institutet för mänskliga rättigheter. Att myndighetschefen för Institutet för mänskliga rättigheter inte kan få förlängd anställning motiveras med att det stärker institutets oberoende. I lagen regleras också att den som har varit myndighetschef får inte anställas som myndighetschef igen tidigare än fem år efter det att anställningen upphörde.

²⁰ Se prop. 1986/87:99 s. 65 f.

²¹ Se prop. 2001/02:15 s. 160.

I förordningen med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten regleras att myndighetschefens anställning får förlängas, men inte hur länge.

7.2.4 Regeringens praxis kring anställningstid har varit oförändrad under lång tid

Vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsvillkor slogs fast år 1987.²² I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst²³ angav regeringen inte någon ändrad inriktning av principerna för rekrytering av myndighetschefer. Återigen betonades att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling.²⁴ Bl.a. uttalades att tidsbegränsade anställningar borde användas medvetet som ett instrument både för att främja rörligheten mellan olika uppgifter och uppdrag och för att vid behov avveckla myndighetschefer.

I september 2010 tillkallade regeringen en särskild utredare för att se över anställningsvillkoren för myndighetschefer. I uppdraget ingick bl.a. att pröva om den ordning med visstidsanställningar som gällde för flertalet av myndighetscheferna var ändamålsenlig. Utredningen överlämnade i december 2011 sitt betänkande Myndighetschefers villkor.²⁵

Utredningen ansåg för det första att tidsbegränsade uppdrag som myndighetschef kan värna om statens bästa. Utredningen anförde bl.a. att tidsbegränsade chefsuppdrag gav regeringen goda möjligheter att löpande bedöma vem som borde leda en myndighet samt att genom att ge chefer tidsbegränsade uppdrag med regelbundna intervall fick statsförvaltningen in ledare i statsförvaltningen med nya perspektiv och förhoppningsvis ett starkt engagemang. För det andra var ett skäl för att ha tidsbegränsade uppdrag att en myndighetschef måste, och förutsätts kunna, agera i en politisk kontext. Även om det inte kunde uteslutas att det kunde finnas chefer som gärna skulle leda en och samma myndighet under en lång tid och med stor framgång, ansåg utredningen att övervägande skäl talade för att tidsbegränsade uppdrag var bra.

²² Se prop. 1986/87:99.

²³ Se prop. 1997/98:136.

²⁴ Se prop. 1997/98:136 s. 51 f.

²⁵ SOU 2011:81.

Sammanfattningsvis ansåg utredningen att den praxis som hade utvecklats för anställningstidens längd var adekvat, lämplig och borde fortsätta att tillämpas samt att det alltid skulle stå regeringen fritt att bestämma den anställningstid som regeringen ansåg lämplig i det enskilda fallet. Utredningen anförde att i förhållande till behovet av kontinuitet och stabilitet samt förutsättningarna för ledarskapet var även fortsättningsvis en första anställningsperiod om sex år lämplig. Utredningen ansåg dock att det skulle stå regeringen fritt att avvika från presumtionen om sex år i speciella fall om en viss chefskandidat hade önskemål om en kortare anställningstid. Vidare ansåg utredningen att det var ändamålsenligt att regeringen skulle kunna förlänga den aktuella anställningen, men att regeringen efter nio år borde överväga en ny anställning. Det var enligt utredningen motiverat av vikten av rotation och rörlighet på chefsidan men också för att göra anställningarna som myndighetschef attraktiva. Utredningen ansåg dock att hur länge en myndighetschef skulle arbeta vid en och samma myndighet var en fråga som regeringen i varje enskilt fall utifrån verksamhetsbehovet skulle överväga och avgöra. Vidare föreslog utredningen att det även skulle stå regeringen fritt att, efter förslag från lärosätets styrelse, för rektorerna besluta om den anställningstid som den fann lämplig och att bestämmelsen i högskoleförordningen borde ändras. Detta förslag genomfördes inte.

7.2.5 Anställningen bör även fortsättningsvis vara tidsbestämd

Vår bedömning: En anställning som myndighetschef bör vara tidsbestämd.

Vi ska analysera om den nuvarande tidsbegränsade anställningen som myndighetschef är ändamålsenlig samt vad detta innebär för anställningens attraktivitet och vad som skapar bäst förutsättningar för chefen att leda myndighetens verksamhet med ett gott resultat.

Utnämningen av en myndighetschef är ett direkt medel för att styra en del av statsförvaltningen. Regeringen svarar ytterst inför riksdagen för hur den styr riket. Den måste därför alltid ha möjlighet att besluta om vem som ska leda arbetet i statsförvaltningen. Tidsbegränsade chefsuppdrag har ansetts ge regeringen goda möjligheter

att löpande bedöma vem som bör leda en myndighet.²⁶ Genom åren har det också betonats att rörlighet på chefsposter främjar såväl myndigheternas effektivitet som chefernas egen utveckling.

En anställning tills vidare förknippas ofta med anställningstrygghet. Anställningstryggheten för en myndighetschef som har en tidsbestämd anställning är annorlunda. En anställning tills vidare löper på tills arbetsgivare eller arbetstagare vidtar en åtgärd för att avsluta anställningen. När det gäller just en tidsbestämd anställning som myndighetschef så upphör den visserligen efter en bestämd tid, men den pågår dock i regel under flera års tid och under den tiden kan chefen inte sägas upp. Detta tillsammans med de regler om avgångsvederlag som finns, ger en annan sorts anställningstrygghet som gör att anställningen inte sammantaget kan sägas ha sämre trygghet än den som gäller för en anställning tills vidare.

I betänkandet Myndighetschefers villkor anfördes att det inte kan uteslutas att det kan finnas chefer som gärna skulle leda en och samma myndighet under en lång tid, och som dessutom skulle kunna göra det med stor framgång.²⁷ I likhet med den tidigare utredningen anser vi inte att dessa argument överväger fördelarna med tidsbestämda anställningar. Mot bakgrund av anställningens karaktär bör anställningen som myndighetschef därför även fortsättningsvis vara tidsbestämd.

7.2.6 Anställningstiden bör fortsätta att vara sex år

Vår bedömning: Nuvarande praxis med en första anställningsperiod som normalt sett är sex år framstår som väl avvägd. Den första anställningsperioden för en myndighetschef bör i normalfallet även fortsättningsvis vara sex år.

Regleringen kring rektorers anställningstid bör kvarstå.

Det finns flera olika faktorer som enligt vår mening kan påverka för vilken tidsperiod en myndighetschef bör anställas. Utgångspunkten bör vara att tiden bestäms utifrån vad regeringen bedömer att uppdraget kräver. Det kan vara fråga om att längden på perioden styrs av generella behov utifrån omsorg om verksamhetens bästa. Ett skäl

²⁶ Se SOU 2011:81 s. 123.

²⁷ Se SOU 2011:81 s. 123 f.

för att låta en myndighetschef stanna på en myndighet en lite längre tid kan vara att kontinuitet på en myndighet kan ge trygghet och hög arbetseffektivitet. Det kan skapa bra förutsättningar för en myndighets utveckling. Å andra sidan kan myndigheter med väl fungerande chefer hämmas av för långa perioder utan chefsbyten. En ny chef för nämligen oftast med sig nya perspektiv på verksamheten, vilket i sig kan verka vitaliserande.

Det finns också anledning att dra nytta av personer som visat sig fungera väl i rollen som myndighetschef. Den erfarenhet och kunskap som en skicklig myndighetschef tar med sig till ett chefskap i en annan myndighet torde i de flesta fall vara en stor tillgång för verksamheten i fråga.

Det kan också vara fråga om att längden på perioden styrs av specifika behov som en myndighet kan ha. Det kan vara ett kortvarigt behov inför exempelvis en nedläggning och ibland kan det vara angeläget att en myndighetschef får slutföra en påbörjad uppgift. Om uppdragen blir alltför korta, kan staten gå miste om nyttan av de personer som visat sig fungera väl i sin roll som myndighetschef. I slutet av en anställningsperiod börjar en myndighetschef sannolikt att fundera på vad som ska hända efter anställningstiden. Kortare anställningsperioder innebär att denna mentala förflyttning börjar tidigare, vilket kan påverka det pågående uppdraget.

Anställningstiden måste vara tillräckligt lång för att skapa en rörelsemån och ett perspektiv för att kunna ha tid och utrymme att fullgöra ett chefsuppdrag och för att kunna förändra, utveckla och förbättra verksamheten. Som ovan nämns kan dock en myndighets utveckling hämmas av för långa perioder utan chefsbyten.

Anställningstidens längd kan påverka attraktiviteten i stort för anställningen. Den kan också påverka en enskild chefskandidats vilja att ta ett uppdrag. En chefskandidat kan utifrån sin livssituation, ålder och familjebild ha ett önskemål om en viss anställningsperiod.

Vid bedömningen av vad som är en lämplig tid måste verksamhetens krav på stabilitet och utvecklingsbehov vägas mot hur länge en myndighetschef är beredd att binda upp sig för ett enskilt uppdrag utan möjlighet att ensidigt kunna byta uppdrag eller lämna uppdraget.

Vikten av rotation och rörlighet för myndighetschefer har betonats sedan en lång tid tillbaka. Dels kan myndigheter hämmas av för långa perioder utan chefsbyten. Dels kan den erfarenhet och kunskap som en skicklig myndighetschef vid en rotation tar med sig till ett chefskap

på en annan myndighet vara en stor tillgång för den verksamheten. Till det kommer att regeringens bedömning av vilken typ av ledarskap som behövs i myndighet kan växla över tid. När det gäller *verksamhetens behov* torde det således inte vara motiverat med en första anställningsperiod som är längre än sex år.

När det gäller *attraktiviteten* för anställningen så torde sex år vara en tillräckligt lång tid för att en chefskandidat ska välja att lämna en annan anställning för en anställning som myndighetschef. Det torde också vara en lämplig tid för vilken en person är beredd att binda upp sig för ett enskilt uppdrag utan möjlighet att ensidigt kunna byta uppdrag eller lämna uppdraget. Utifrån den enskildes vilja att ta ett uppdrag som myndighetschef borde en första anställningsperiod som är längre än sex år därför inte vara nödvändig.

Det har i övrigt inte framkommit något i utredningen som pekar på att sex år är en för kort tid att vara myndighetschef. Vi anser därför inte att det finns tillräckliga skäl för att en första anställningsperiod för en myndighetschef normalt sett borde vara längre än sex år.

Frågan är om en kortare normaltid än dagens sex år kan vara motiverad. Här anser vi att man bör beakta att en myndighetschef normalt sett har en viss inkörningsperiod innan chefen kan verka med full kraft. Längden på denna period varierar troligtvis beroende på typen av uppdrag, men om anställningstiden är kortare än sex år skulle det innebära att den tid som chefen kan verka med full kraft också blir kortare. Detta torde inte gynna verksamheten.

Även om den politiska kontexten för ett uppdrag kan variera finns det inte heller tillräckliga skäl för att tidsperioden bör göras kortare utifrån vid varje tillfälle sittande regerings eventuella behov och vilja av att förändra vem som styr en myndighet.

Viljan för en chefskandidat att binda upp sig för en kortare eller längre tid kan givetvis variera. I vissa fall torde viljan att lämna en annan anställning för en anställning som myndighetschef öka desto längre tid den är tänkt att vara.

Vi anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för att en första anställningsperiod för en myndighetschef normalt sett borde vara kortare än sex år. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan om de faktorer som bör beaktas vid bestämmandet av anställningstidens längd, samt med beaktande av de argument som framförts ovan för en längre eller kortare anställningsperiod om sex år, framstår nuvarande praxis som väl avvägd både ur ett verksamhets- och attraktivitets-

perspektiv. Den första anställningsperioden för en myndighetschef bör i normalfallet även fortsättningsvis vara sex år.

7.2.7 Förlängning bör kunna ske

Vår bedömning: Regeringen bör fortsatt bestämma om en förlängning av anställningen bör ske och hur lång den bör vara.

Regleringen kring möjligheten att förnya rektorers anställning bör kvarstå.

När den första anställningsperioden löper mot sitt slut ankommer det på regeringen att utvärdera och överväga om en förlängning av anställningen som myndighetschef bör ske. Det måste vara upp till regeringen att i varje enskilt fall bedöma om en förlängning bör ske med beaktande av såväl verksamhetens behov som individuella hänsyn. Om en anställning som myndighetschef förlängs med tre år och uppgår till totalt nio år kan fördelarna som annars finns vid en rotation försvinna. Detta måste emellertid vägas mot den aktuella verksamhetens behov samt individuella hänsyn. Vi föreslår därför ingen ändring av den möjlighet till förlängning av anställningstiden som följer av författningar eller praxis.

Även när det gäller hur lång förlängningen maximalt bör vara är det en fråga för regeringen att bedöma. Enligt vår mening bör förlängningen inte överstiga tre år för de myndighetschefer som inte är rektorer. Rekryteringsprocessen för rektorer ser dock något annorlunda ut bl.a. då lärosätets styrelse ansvarar för processen, som också kräver ett hörande av lärarna, övriga anställda och studenterna både vid nyanställning och förlängning. Det har inte heller framkommit något som tyder på att reglerna inte är ändamålsenliga. Mot denna bakgrund ser vi inte några skäl till att ändra regleringen om att en rektors anställning får förnyas, dock högst två gånger om vardera högst tre år. Sammanfattningsvis anser vi inte heller i detta avseende att det finns skäl att föreslå några ändringar vare sig i författningar eller praxis.

7.3 Anställningsvillkor, avgångsförmåner och tjänstepension för myndighetschefer

7.3.1 Reglering av villkor finns på olika ställen

Vi har i uppdrag att beskriva de anställningsvillkor som nu tillämpas för myndighetschefer. Vad som gäller för myndighetschefers olika villkor under och efter anställningen finns reglerat i förordning och kollektivavtal men styrs också av regeringens praxis.

Myndighetschefer omfattas av avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (frikretsavtalet).²⁸ Gruppen av anställda som det avtalet gäller för brukar kallas regeringens frikrets. I avtalet finns bestämmelser som gör det möjligt för regeringen att göra vissa undantag i fråga om anställda i frikretsen. Enligt 1 § frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av eller avsteg från gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att iaktta bestämmelserna i 11, 12, 14, 19 eller 20 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Avtalsregleringen innebär att regeringen har mycket stor frihet att bestämma anställningsvillkoren för myndighetscheferna. Regeringen är inte heller skyldig att informera eller förhandla med de fackliga organisationerna om villkoren. Myndighetschefernas allmänna anställningsvillkor, såsom semester och annan ledighet, bestäms som huvudregel genom villkorsavtalen och affärsverksavtalen på motsvarande sätt som för andra arbetstagare vid statliga myndigheter.²⁹ Avtal om omställning (omställningsavtalet) gäller dock inte för myndighetschefer.

Myndighetschefernas avgångsförmåner regleras 2016 års chefsförordning och det till förordningen kopplade pensionsavtalet för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (PA 16). Bestämmelserna i förordningen gäller som tillägg till och undantag från pensionsavtalet.

²⁸ Avtalet gäller från och med den 1 januari 2011.

²⁹ Se 3 § frikretsavtalet.

7.3.2 Lön

Med stöd av frikretsavtalet kan regeringen ensidigt bestämma myndighetschefernas löner. Lönen för myndighetscheferna är, med undantag för landshövdingarna, individuell.³⁰ I regeringens chefspolicy för myndighetschefer beskrivs att lönen bestäms mot bakgrund av de krav som ställs på befattningen samt chefens kvalifikationer och erfarenheter.³¹ Regeringen beaktar vissa grundläggande faktorer som är av betydelse för alla myndighetschefsbefattningar, oavsett innehavarens bakgrund. Till de viktigaste faktorerna hör:

- myndighetens storlek (antalet anställda),
- regional organisation,
- olika ekonomiska faktorer, samt
- verksamhetens komplexitet och utsatthet.

Till detta kommer en individuell del i lönesättningen där det beskrivs att bl.a. myndighetschefens tidigare anställningsvillkor vägs in.³²

Det finns inte någon garanti för en viss årlig löneutveckling och en myndighetschef har inte heller någon uttrycklig rätt att få ett lönesamtal. Regeringen beslutar ensidigt om det ska ske några förändringar i lönen och det görs normalt en gång per år.

7.3.3 Andra villkor under anställningen

I fråga om övriga anställningsvillkor gäller i stort sett samma villkor om t.ex. semester, kostnadsersättning, sjukvårdsförmåner och löneavdrag vid sjukdom för myndighetscheferna som för övriga statligt anställda arbetstagare.

Myndighetschefer har s.k. förtroendearbetstid vilket innebär att den enskilde själv bestämmer över sin arbetstid. De har därför inte rätt till övertidsersättning eller andra arbetstidsrelaterade lönetillägg.

Vad gäller bisysslor för myndighetschefer regleras de förtroendeskadliga bisysslorna i LOA och bestämmelserna gäller för alla arbets-

³⁰ Se skr. 2009/10:43 s. 10.

³¹ Se regeringens chefspolicy för myndighetschefer; *Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet*, s. 5.

³² Se SOU 2011:81 s. 77.

tagare som omfattas av den lagen.³³ De arbetshindrande bisysslorna regleras i frikretsavtalet.³⁴ I villkorsavtalen och affärsverksavtalen finns reglerat vad som gäller för konkurrensbisysslor. Vid tillämpningen av bestämmelserna om konkurrensbisysslor är regeringen arbetsgivare.³⁵

I några andra avseenden har regeringen fastställt särskilda villkor för myndighetscheferna. Samtliga personer (med undantag för landshövdingarna) som erbjuds anställning som myndighetschef erbjuds bilförmån. Myndighetschefer som vill ha bilförmån kan efter regeringens prövning få disponera en förmånsbil för användning i tjänsten och för privat bruk. De villkor som gäller för bilförmånen framgår av regeringsbeslutet. Villkoren reglerar bl.a. hur bilen får användas, vilken årlig avgift som myndighetschefen ska betala, vad som gäller om bilen behöver repareras och att myndighetschefen själv betalar drivmedel.

Myndighetschefer som väljer att inte flytta till arbetsorten, och därmed har s.k. dubbel bosättning, kan få ersättning från myndigheten för dels fyra resor i månaden med valfritt färdmedel i reguljär trafik från bostadsorten till arbetsorten och åter, dels styrkta logikostnader på arbetsorten (dock högst motsvarande kostnaden för en tvårumslägenhet). Även i sådana fall är det regeringen som beslutar om förmånen ska utgå. Eventuella ersättningar räknas som skattepliktiga lönetillägg.

För landshövdingarna gäller enligt förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion s.k. boplikt (26–28 §§). Det innebär att han eller hon är skyldig att bo i den tjänstebostad som anvisas honom eller henne. Boplikten innebär att själva boendet i den privata delen av tjänstebostaden förmånsbeskattas för värdet.

7.3.4 Avgångsförmåner

En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid omfattas inte av de trygghetsregler som följer med en anställning tills vidare. För att en anställning som myndighetschef ska vara attraktiv för arbetstagare med rätt kompetens och erfarenhet, och för att skapa ekonomisk trygghet, finns särskilda regler om avgångsförmåner när en anställning som myndighetschef upphör. För myndighetschefer under reger-

³³ Se 7 och 7 a–d §§ LOA.

³⁴ Se 3 § 2 p frikretsavtalet.

³⁵ Se 2 § förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel.

ingen omfattar det en möjlighet till inkomstgaranti eller avgångsvederlag enligt 2016 års chefsförordning. Avgångsförmåner utgår om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. En sådan förutsättning är att hela anställningstiden fullgörs. 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. Om en myndighetschef avskedas leder det dock till att avgångsförmåner enligt förordning inte utgår.

Den nu gällande 2016 års chefsförordning trädde i kraft den 1 januari 2017. Enligt övergångsbestämmelserna till 2016 års chefsförordning ska dock bestämmelserna i äldre och tidigare upphävda förordningar fortfarande tillämpas i vissa fall. Vilken förordning som reglerar den enskilde myndighetschefens villkor beror på vilken förordning som gällde när myndighetschefen tillträdde anställningen. I de fall då en myndighetschef lämnar en tidsbestämd chefsanställning för att tillträda en motsvarande befattning på en annan myndighet, gäller enligt huvudregeln förordningen som gällde för den tidigare anställningen även fortsättningsvis. Exempelvis ska förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning (2003 års chefsförordning) fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2016 hade sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.³⁶

Majoriteten av alla nu anställda myndighetschefer omfattas av 2016 års chefsförordning. Det finns dock fortfarande några myndighetschefer som omfattas av 2003 års chefsförordning.

Inkomstgaranti

Enligt 2016 års chefsförordning syftar en inkomstgaranti till att skapa ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning.³⁷

³⁶ Äldre förordningar är förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. och förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m.

³⁷ Se 3 § 2016 års chefsförordning.

För rätt till inkomstgaranti ska arbetstagaren vid anställningstidens utgång, ha fyllt 61 år, haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst sex år och inte erbjudits fortsatt anställning i samma befattning.

Underlaget för inkomstgarantin beräknas utifrån den pensionsgrundande lönen för de fem kalenderåren närmast före avgångsåret, på samma sätt som pensionsunderlaget fastställs för arbetstagaren enligt det statliga pensionsavtalet PA 16. Inkomstgarantin uppgår till 65 procent av pensionsunderlaget till den del detta uppgår till högst 20 inkomstbasbelopp.³⁸ För den del av underlaget som överstiger 20 men inte 30 inkomstbasbelopp uppgår inkomstgarantin till 32,5 procent.

Inkomstgarantin ska minska med inkomst av anställning eller annat förvärsarbete enligt beräkningsgrunder som anges i förordningen och inkomstgarantin kan även jämkas under vissa förutsättningar. Om en person tillträder en ny anställning som myndighetschef, upphör inkomstgarantin så länge den anställningen pågår och när personen får rätt till en förmånsbestämd ålders- eller sjukpension räknas inkomstgarantin om till pension.

Enligt uppgift från Statens tjänstepensionsverk (SPV) är det, per den 1 januari 2022, 25 före detta myndighetschefer som uppstår inkomstgaranti eller chefspension som det tidigare kallades, varav två personer med stöd av förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m., 22 personer med stöd av 2003 års chefsförordning och en person med stöd av 2016 års chefsförordning.

Avgångsvederlag

Syftet med avgångsvederlag är enligt 2016 års chefsförordning att skapa ekonomisk trygghet för personer i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats. Arbetstagaren behöver därför inte, till skillnad från vid rätt till inkomstgaranti, ha uppnått en viss ålder för att ha rätt till avgångsvederlag. En förutsättning för avgångsvederlag är dock att anställningstiden löper ut och att regeringen inte erbjuder arbetstagaren fortsatt anställning i samma befattning. Rätt till avgångsvederlag förutsätter dessutom att arbetstagaren har haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i

³⁸ Regeringen har fastställt inkomstbasbeloppet för år 2022 till 71 000 kronor.

minst sex år och att arbetstagaren inte får inkomstgaranti eller ålderspension.

Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen den sista anställningsmånaden i chefsanställningen och betalas under högst 24 månader. Även avgångsvederlag kan jämkas och minskas om förmånstagaren t.ex. erhåller inkomster som är pensionsgrundande.

Enligt uppgift från SPV per den 1 januari 2022 är det två före detta myndighetschefer som för närvarande uppbär avgångsvederlag med stöd av 2003 års chefsförordning.

Skillnader mellan 2003 års och 2016 års chefsförordning

Bestämmelserna i 2016 års chefsförordning och bestämmelserna i de äldre förordningarna överensstämmer i flera avseenden. Det kan dock konstateras att de äldre förordningarna i vissa avseenden är mer förmånliga för arbetstagaren.

En skillnad mellan 2016 års chefsförordning och de äldre förordningarnas ordalydelse är att det tidigare fanns en uttalad möjlighet för regeringen att göra undantag från förutsättningar som enligt förordningen ska föreligga, om det finns särskilda skäl. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i 2016 års chefsförordning. Regeringen har dock med stöd av 12 kap. 8 § regeringsformen (RF) möjlighet att även fortsättningsvis medge undantag från sin egen förordning.

Enligt 3 § i 2003 års chefsförordning har en arbetstagare rätt till hel inkomstgaranti om han eller hon fyllt 62 år vid anställningstidens utgång. Till skillnad från kravet på sex år i 2016 års chefsförordning, ska en arbetstagare enligt 2003 års förordning ha haft en eller flera chefsanställningar oavbrutet i minst tolv år.

Även en arbetstagare som har fyllt 55 år vid anställningstidens slut och som innehaft chefsanställningar oavbrutet i minst sex år, har enligt 2003 års förordning rätt till inkomstgaranti. Har arbetstagaren haft chefsanställningar i mindre än tolv år avkortas dock på visst sätt inkomstgarantin för den anställningstid som understiger tolv år. Motsvarande bestämmelse saknas i 2016 års chefsförordning. I betänkandet Myndighetschefers villkor ansåg utredningen bl.a. att en myndighetschefs möjlighet att – visserligen efter en längre tids statligt chefsarbete – redan vid 55 års ålder lämna arbetsmarknaden och ändå vara garanterad en viss försörjning fram till den allmänna

pensionsåldern var tveksam. Mot bakgrund av karaktären på ersättningen – det är en form av ekonomisk trygghet i avvaktan på annat arbete i nära anslutning till ålderspension – ansåg utredningen att det var rimligt att relatera inkomstgaranti till åldern på den f.d. arbetstagaren och föreslog att åldersgränsen skulle vara 61 år. Som skäl för den höjda åldern angav utredningen vidare bl.a. att en höjd åldersgräns skulle kunna främja en ökad rörlighet på arbetsmarknaden även för de arbetstagare som befann sig i ett sent skede av arbetslivet och efter ett längre aktivt yrkesliv samt att medellivslängden fortsatte att stiga i Sverige vilket innebar längre karriärtider.³⁹

7.3.5 Tjänstepension

Tjänstepensionen är ett viktigt komplement till en arbetstagares allmänna pension. Den regleras normalt genom kollektivavtal. Nu gällande pensionsavtal, PA 16, ersatte den 1 januari 2017 Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03). PA 03 ersatte i sin tur Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. den 1 januari 2003.

I 2 § i 2003 års respektive 2016 års chefsförordningar anges att bestämmelserna i PA 16 som gäller för statliga arbetstagare ska tillämpas för arbetstagare som omfattas av förordningen och att förordningen innehåller tillägg och undantag till pensionsavtalets bestämmelser. I PA 16 anges att avtalet inte gäller för arbetstagare för vilka regeringen utfärdar särskilda pensionsbestämmelser, såvida dessa bestämmelser inte överensstämmer med avtalet. Förordningen är därför sammanbunden med PA 16 och bl.a. reglerna om tjänstepension.

PA 16 är uppdelat i två avdelningar. Avdelning I gäller för arbetstagare födda 1988 och senare, medan arbetstagare födda 1987 och tidigare omfattas av avtalets avdelning II. Under vissa förutsättningar är det möjligt för en arbetstagare som omfattas av Avdelning II att träffa en överenskommelse med arbetsgivaren om att han eller hon ska omfattas av Avdelning I. En sådan överenskommelse kan träffas i samband med att en person nyanställs inom det statliga pensionsområdet, men även under pågående anställningstid.

Den statliga tjänstepensionen består både av premiebestämda och förmånsbestämda delar. Med premiebestämd pension menas att viss premie, vanligen i procent av utbetald lön, sätts av under aktivtiden.

³⁹ Se SOU 2011:81 s. 172 f.

Pensionens storlek blir beroende av hur mycket som avsatts och avkastningen på avsättningarna. Med förmånsbestämd pension menas att pensionens storlek beräknas som en viss andel av ett pensionsunderlag och i förhållande till pensionsgrundande tjänstetid.

Enligt PA 16 avdelning II upphör pensionsintjänandet vid 65 år. Det krävs 30 tjänsteår för hel förmånsbestämd ålderspension. Avtalets premiebestämda delar består av individuell ålderspension och kompletterande ålderspension, den s.k. Kåpan. Till den individuella ålderspensionen betalar arbetsgivaren 2,5 procent och till Kåpan 2,0 procent av utbetald lön. Redan genom PA 03 utformades den statliga tjänstepensionen på samma sätt för samtliga statligt anställda, inklusive myndighetschefer. Motsvarande bestämmelser fördes över till PA 16 Avdelning II för statligt anställda födda 1987 eller tidigare.

Enligt PA 16 avdelning I är ålderspensionen premiebestämd i sin helhet och består av tre delar som benämns ålderspension valbar, obligatorisk och flex. Premierna betalas från och med första anställningsdagen till och med den månad då arbetstagaren uppnår den i 32 a § LAS angivna åldern, som för närvarande är 68 år. Premierna beräknas i procent av arbetstagarens pensionsgrundande lön enligt följande.

- Till ålderspension valbar betalar arbetsgivaren 2,5 procent av utbetald lön upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 20 procent av utbetald lön som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp.
- Till ålderspension obligatorisk betalar arbetsgivaren 2 procent av utbetald lön upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 10 procent av utbetald lön som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp.
- Till ålderspension flex betalar arbetsgivaren 1,5 procent av utbetald lön.

Inkomstgaranti och avgångsvederlag räknas som pensionsgrundande inkomst i det allmänna pensionssystemet, men inte för den statliga tjänstepensionen.

I PA 16 finns också bestämmelser om bl.a. efterlevandepension.

7.4 Förutsättningar för myndighetschefer att arbeta längre än till 65 års ålder

7.4.1 Vårt uppdrag

Enligt direktiven ska vi kartlägga förutsättningarna för att myndighetschefer i högre utsträckning än i dag ska kunna arbeta längre som myndighetschefer genom att vara anställda efter *ordinarie pensionsålder enligt kollektivavtal*. Sådana förutsättningar kan framgå direkt eller indirekt av författning eller av praxis.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för om det finns lagliga eller praktiska hinder för att myndighetschefer ska kunna arbeta längre än till ordinarie pensionsålder enligt kollektivavtal. Vi redogör vidare för om det finns andra hinder som kan motverka att myndighetschefer arbetar längre samt om det finns tillräckliga stimulanser för att myndighetschefer ska vilja och se det som attraktivt att arbeta längre.

7.4.2 Ordinarie pensionsålder enligt PA 16

Det finns inte någon formell pensionsålder i Sverige.⁴⁰ I olika regel-system finns det dock pensionsrelaterade åldersgränser som på olika sätt påverkar arbetstagares val av tidpunkt för utträde ur arbetslivet. Normen om en pensionsålder vid 65 år är fortfarande stark, men andelen som tar ut sin pension vid 65 års ålder minskar. Sett till arbetsmarknaden i stort gick, av dem som föddes 1938, 77 procent i pension 2003 vid 65 års ålder. För varje yngre årskull har denna andel minskat och bland dem som fyllde 65 år under 2020, dvs. årskullen född 1955, var motsvarande siffra cirka 39 procent.⁴¹

I det statliga tjänstepensionsavtalet PA 16 definieras i avdelning II att pensionsåldern är 65 år och att den uppnås vid utgången av kalendermånaden före den månad då arbetstagaren fyller 65 år.⁴² Avdelning I innehåller ingen angiven fast pensionsålder. Parterna har enats om att den i 32 a § LAS angivna åldern ska användas som försäkringsteknisk pensionsålder.⁴³ För närvarande är den 68 år. Vi ut-

⁴⁰ Jfr prop. 2018/19:91 s. 19.

⁴¹ Se prop. 2021/22:1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget avsnitt 1.3.4 och 1.3.5.

⁴² Se 2 kap. 1 § Avdelning II PA 16.

⁴³ Se 8 § Förhandlingsprotokoll PA 16, förtydliganden m.m. den 5 maj 2016.

går således i det följande från att med ordinarie pensionsålder enligt kollektivavtal avses 65 år.

För anställda som har 65 år som pensionsålder enligt det statliga tjänstepensionsavtalet har trenden varit att färre avgår med ålderspension vid den månad då de fyller 65 år (65-års månaden).⁴⁴ I stället har både andelen som tar ut ålderspensionen före 65-års månaden och andelen statligt anställda som tar ut den efter 65-års månaden ökat. Kvinnor med anställningar som har 65 år som pensionsålder tar i högre utsträckning än män ut ålderspension före 65-års månaden. År 2020 var det bland kvinnorna 36 procent som påbörjade sitt uttag före 65-års månaden och 43 procent som påbörjade uttaget efter 65-års månaden. Bland männen var motsvarande andelar 34 respektive 48 procent.

7.4.3 Allmänt om åtgärder för ett förlängt arbetsliv

Under lång tid har ett arbete pågått i lagstiftning och i andra sammanhang för att vidta olika åtgärder för att få till stånd ett längre arbetsliv. En slutsats från Pensionsåldersutredningen var att när vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir pensionsnivåerna för låga, försörjningsbördan orimlig och välfärdens finansiering hotas. Utredningen anförde också att allt fler äldre har goda förutsättningar för ett längre arbetsliv samt att fler och fler arbetar längre, men möter olika hinder i regelsystem, avtal och i arbetslivet.⁴⁵

I syfte att förlänga arbetslivet och på så vis höja pensionerna ingick pensionsgruppen⁴⁶ en överenskommelse i december 2017. Som en del av överenskommelsen höjdes den s.k. LAS-åldern till 68 år den 1 januari 2020 och den 1 januari 2023 kommer den att höjas till 69 år.⁴⁷ Detta innebär att en arbetstagaras rätt att enligt LAS kvarstå i anställningen har förlängts och kommer att ytterligare förlängas.

Pensionsgruppen enades även om stegvisa justeringar av åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem, och att därefter koppla alla åldersgränser till medellivslängdens utveckling.

⁴⁴ Se prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 2 Bilaga Statsförvaltningens utveckling avsnitt 3.1.3.

⁴⁵ Se SOU 2013:25 s. 23.

⁴⁶ Pensionsgruppen är en blocköverskridande arbetsgrupp som består av företrädare för de partier som står bakom den s.k. pensionsöverenskommelsen.

⁴⁷ Se prop. 2018/19:91.

Lägsta ålder för uttag av inkomstgrundad ålderspension höjdes i ett första steg till 62 år från och med 2020.⁴⁸ Dessförinnan, mellan år 1998–2019, lämnades inkomstgrundad ålderspension tidigast från och med den månad då den försäkrade fyllde 61 år. Regeringen motiverade höjningen bl.a. med att den återstående medellivslängden för personer i 61 års ålder har ökat med cirka tre år mellan 1994 och 2019.⁴⁹ Regeringen anförde att med en fortsatt ökad medellivslängd kommer pensionen i förhållande till arbetsinkomsten att bli allt lägre vid pensionsuttag från 61 års ålder. Den 61-åriga åldersgränsen blir därmed allt mer orimlig som en samhällets signal om en rimlig tidigaste tidpunkt för att lämna arbetslivet och börja ta ut pension. Ett annat viktigt argument för en höjd nedre åldersgräns var enligt regeringen att om många lämnar arbetslivet tidigt minskar avgifts- och skatteinkomsterna till den offentliga sektorn. Regeringen anförde vidare att den lägsta åldern för pensionsuttag behöver således på sikt höjas med åtminstone tre år för att uppnå samma relation mellan den lägsta uttagsåldern och den medellivslängd som gällde för personer vid 61 års ålder 1994.⁵⁰

En annan åtgärd som har vidtagits är att det har införts en riktålder för pension.⁵¹ Syftet med riktåldern är att pensionsåldrarna automatiskt ska anpassas när medellivslängden förändras så att välfärden och en rimlig pensionsnivå kan upprätthållas.⁵² Riktåldern för 2026 är 67 år.⁵³ I promemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2) finns det även förslag om att 2023 höja åldersgränsen för när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas till 63 år och att 2026 knyta den till att vara tre år lägre än riktåldern för pension, vilket innebär att åldersgränsen då blir 64 år. Regeringen avser att återkomma med dessa förslag.⁵⁴

Det finns också ett förslag om att åldersgränsen när garanti-pension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas ska höjas från 65 till 66 år 2023. År 2026 ska åldersgränsen knytas till riktåldern för pension vilket innebär att åldersgränsen då bedöms bli 67 år. Om dessa åldersgränser justeras är det nödvändigt att angränsande trygghetssystem hänger med. Av den anledningen finns

⁴⁸ Se 56 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁴⁹ Se prop. 2018/19:133 s. 22.

⁵⁰ Se prop. 2018/19:133 s. 24.

⁵¹ Se 2 kap. 10 a § socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁵² Se prop. 2018/19:133 s. 14 f.

⁵³ Se 1 § förordningen (2019:780) om riktålder för pension för år 2026.

⁵⁴ Se prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 11 avsnitt 3.8.1.

det också i Ds 2019:2 förslag om att åldersgränsen för hur länge bl.a. sjukpenning, sjukersättning och arbetslöshetsersättning kan lämnas bör höjas från 65 till 66 år samt från och med 2026 knyts till riktåldern för pension. Förslagen aviserades i budgetpropositionen för 2022.⁵⁵

Förslag finns även om justeringar av vissa åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet.⁵⁶ Flera av åldersgränserna i skatte- och avgiftssystemet utgår från en norm om att pensionering sker vid 65 års ålder. Det finns bl.a. ett förslag om att åldersgränsen för förhöjt grundavdrag bör ändras från 65 till 66 år 2023 samt att socialavgifter och allmän löneavgift ska betalas till och med det år mottagaren av ersättningen fyller 66 år. Förslaget har remissbehandlats. Förslaget att åldersgränsen för förhöjt grundavdrag ändras från 65 till 66 år 2023 och till 67 år 2026 aviserades också i budgetpropositionen för 2021.⁵⁷

7.4.4 Ingen lagstadgad rätt för myndighetschefer att kvarstå i anställningen

Vår bedömning: Regeringen bör fortsätta att besluta hur länge en myndighetschef ska vara anställd utan att det är särskilt reglerat i lag eller annan författning.

I LAS regleras att en arbetstagare har rätt att kvarstå i anställningen till 68 års ålder. Från och med 2023 höjs denna ålder till 69 år. Detta framgår av nuvarande och kommande⁵⁸ lydelse av 32 a § LAS.

Bestämmelsen i LAS om rätt att kvarstå i anställningen gäller inte för myndighetschefer. Det finns alltså ingen laglig rätt att kvarstå i anställningen till 68 års ålder för en myndighetschef som så önskar. Hur länge en myndighetschef kvarstår i sin anställning bestäms i stället ensidigt av regeringen. I enlighet med de skäl som vi har anfört ovan vad gäller anställningsform och anställningstid, anser vi att det ytterst bör vara regeringen som beslutar hur länge en myndighetschef ska vara anställd.

⁵⁵ Se prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 11 avsnitt 3.8.3.

⁵⁶ Se Fi2020/05036.

⁵⁷ Se prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget 2021 avsnitt 13.11.

⁵⁸ Se SFS 2019:529.

7.4.5 Regeringen bör ändra sin praxis kring myndighetschefers åldersgräns

Vår bedömning: Regeringen bör ändra nu gällande praxis vad gäller 65-årsgränsen för myndighetschefer. En ändring av regeringens praxis i detta avseende stärker attraktiviteten för en anställning som myndighetschef.

Sedan år 2005 är regeringens praxis att en myndighetschef anställs, eller får anställningen förlängd, till och med månaden före myndighetschefen fyller 65 år.

När rätten att arbeta till 67 år för arbetstagare som var anställda tills vidare hade införts i LAS i början av 2000-talet uppstod en motsvarande frågeställning för myndighetscheferna. Regeringen var då positiv till att den myndighetschef som så önskade skulle kunna få anställningen förlängd till myndighetschefen blev 67 år, vilket också hade skett i ett antal fall.⁵⁹ Regeringen uttalade år 2009 att det var viktigt att tillvarata myndighetschefers kompetens och att det var rimligt att i generös anda pröva möjligheterna för fler att kvarstå i anställning över ordinarie pensionsålder enligt gällande pensionsavtal.⁶⁰

Det förekommer att myndighetschefer är anställda även efter 65 års ålder, men huvudregeln är fortfarande att en myndighetschef anställs, eller får anställningen förlängd, till och med månaden före myndighetschefen fyller 65 år.

Pensionsåldersutredningens slutsats att allt fler äldre har goda förutsättningar för ett längre arbetsliv gör sig enligt vår mening gällande även för myndighetschefer. Regeringens praxis är således ett försvårande hinder för att myndighetschefer ska arbeta längre. Eftersom det är regeringen som ensidigt bestämmer anställningstiden för myndighetschefer är det en första förutsättning för att en myndighetschef ska arbeta längre att regeringen ändrar nu gällande praxis vad gäller 65-årsgränsen för myndighetschefer. Det kommer sannolikt att upplevas som positivt av de som är eller står inför att bli myndighetschef om praxis förändras och öppnar upp för anställning även efter 65 år.

⁵⁹ Se 2004/05:KU14 s. 22.

⁶⁰ Se skr. 2009/10:43 s. 33.

7.4.6 Skattemässiga konsekvenser

Vår bedömning: Det innebär skattemässiga fördelar för en myndighetschef som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder, både skatten på lönen och på pension som tas ut senare blir lägre.

Flera av åldersgränserna i skatte- och avgiftssystemet utgår från en norm om att pensionering sker vid 65 års ålder. Pensionsrelaterade åldersgränser finns bl.a. i reglerna om grundavdrag och jobbskatteavdrag samt i reglerna om skyldighet att betala socialavgifter och allmän löneavgift. För närvarande betalar den som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder lägre skatt på sin lön. Den lägre skatten beror på att jobbskatteavdraget och grundavdraget är förhöjt för den som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år.⁶¹ Som ovan nämns finns det dock ett förslag om att åldersgränsen för förhöjt grundavdrag bör ändras från 65 till 66 år 2023.

Även när det gäller pensionsuttag blir skatten på pensionen lägre från det år en person fyller 66 år än vad den är när pensionen tas ut mellan 62 och 65 år (för samma pensionsbelopp).

Det kan alltså konstateras att det innebär skattemässiga fördelar för en myndighetschef som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder. Skatten på lönen blir lägre och skatten på pension som tas ut senare blir lägre.

7.4.7 Intjänandet och uppskjutet uttag av pension

Vår bedömning: En myndighetschef som arbetar längre skjuter upp sitt pensionsuttag och får högre pension när den väl tas ut. Att intjänandet av tjänstepension enligt kollektivavtal upphör vid 65 respektive 68 års ålder kan dock upplevas som negativt för den som arbetar efter 65 års ålder.

⁶¹ Se 63 kap. 3 a § och 67 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229).

Allmän pension

En arbetstagare som fortsätter att arbeta och att deklarerar inkomster efter 65 års ålder tjänar in fler pensionsrätter. Den som väntar med att ta ut pension kommer dessutom att få en högre månatlig utbetalning när pensionen väl tas ut.

Tjänstepension

Bestämmelserna om pensionsintjänande i PA 16 ser olika ut beroende på vilket år arbetstagaren är född. För en arbetstagare som är född 1987 eller tidigare upphör pensionsintjänandet vid 65 år. För en arbetstagare som är född 1988 eller senare är ålderspensionen premiebestämd i sin helhet och premierna betalas till 68 års ålder.⁶²

Konsekvenserna av att en arbetstagare arbetar längre än till 65 respektive 68 års ålder blir att intjänandet av pension upphör vid dessa tidpunkter även om han eller hon arbetar. Att personen i fråga arbetar längre än ordinarie pensionsålder enligt avtalet innebär dock att pensionsuttaget skjuts upp och att pensionen blir högre när den väl tas ut. Det är möjligt att det skulle framstå som mer attraktivt om tjänstepension tjänas in under hela anställningstiden. Bestämmelserna följer dock av gällande kollektivavtal. Det är emellertid inte ett hinder för att arbeta längre även om intjänande efter angiven åldersgräns hade varit positivt för den anställde

7.4.8 Rätten till avgångsförmåner

Vårt förslag: Avgångsvederlag ska betalas som längst till 65 års ålder. Inkomstgarantin ska därmed tas bort.

Avgångsvederlag bör betalas till 65 års ålder

Som anges ovan är syftet med avgångsvederlag enligt 2016 års chefsförordning att skapa ekonomisk trygghet för personer i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning har avslutats. Arbetstagaren behöver därför inte, till skillnad från vid rätt till inkomst-

⁶² Denna ålder följer den så kallade LAS-åldern i 32 a § LAS.

garanti, ha uppnått en viss ålder för att ha rätt till avgångsvederlag. En förutsättning är dock att arbetstagaren inte får inkomstgaranti eller ålderspension enligt PA 16.

Inkomstgarantin syftar till att skapa ekonomisk trygghet för den arbetstagare som befinner sig nära pensionsåldern och som vid anställningstidens utgång står utan en ny anställning. Rätt till inkomstgaranti kan enligt 2016 års chefsförordning föreligga mellan 61 och 65 års ålder. För den som omfattas av 2003 års chefsförordning kan rätt till inkomstgaranti föreligga redan från 55 års ålder.

Höjningen från 55 år till 61 år motiverades med att det skulle kunna främja en ökad rörlighet på arbetsmarknaden även för de arbetstagare som befann sig i ett sent skede av arbetslivet. Den höjda åldern till 61 år i 2016 års chefsförordning trädde i kraft den 1 januari 2017.

Sedan dess har flera höjningar skett av pensionsrelaterade åldersgränser i andra regelsystem. Det är enligt vår uppfattning numera mycket tveksamt om man ens kan anse 61 år som ”sent skede i arbetslivet” när de flesta snart kan kvarstå i anställning till 69 år. Att en myndighetschef redan vid 61 års ålder kan lämna arbetsmarknaden och ändå vara garanterad en viss försörjning fram till 65 års ålder anser vi är en faktor som kan motverka att myndighetschefer arbetar längre än till 65 års ålder. Inkomstgarantin tillsammans med regeringens nuvarande praxis att inte anställa längre än till 65 år kan också ha en hämmande påverkan på i vilken omfattning regeringen tar till vara den kompetens som finns bland de som är över 61 år.

Vi anser därför att det finns anledning att överväga om en inkomstgaranti verkligen bör utgå vid 61 års ålder. För det första så är de skäl som gäller för arbetstagare i allmänhet att vi lever längre och är friskare giltiga även för gruppen myndighetschefer. Men framför allt är det inte längre rimligt att genom en inkomstgaranti som kan utlösas vid 61 års ålder signalera att arbetstagaren är i ett sent skede i arbetslivet och inte behöver arbeta mer.

Vi har övervägt om inkomstgarantin bör vara kvar men med en högre nedre åldersgräns på 63 år och i eventuell kombination med en höjning av den övre åldersgränsen, men har stannat för att inte föreslå detta. Att höja den nedre gränsen kan i och för sig motiveras av att exempelvis lägsta ålder för uttag av inkomstgrundad ålderspension har höjts till 62 år och att det har aviserats att den kommer att höjas till 63 år. När det gäller den övre åldersgränsen innebär nuvarande åldersgräns i 2016 års chefsförordning att någon avgångs-

förmån inte utgår för en myndighetschef som slutar sin anställning efter 65 års ålder. Att en inkomstgaranti skulle utgå högre upp i åldern kan dock inte enligt vår mening anses utgöra en förutsättning för att myndighetschefer ska kunna arbeta längre än till 65 års ålder. Det kan dock tänkas att det framstår som attraktivt för den som vill skjuta upp sitt pensionsuttag att en inkomstgaranti utgår även efter 65 års ålder. Vid 65 års ålder kan försörjningen dock tryggas genom pensionsuttag av bl.a. tjänstepension. Någon inkomstgaranti bör därför enligt vår mening inte utgå efter denna ålder.

Med dessa slutsatser framstår det som mer ändamålsenligt att slopa inkomstgarantin och låta avgångsvederlag vara möjligt även för den som är 61 år, dock längst fram till 65 års ålder. Detta skapar ekonomisk trygghet för personer, upp till 65 års ålder, i den omställningssituation som kan uppstå efter att en anställning. Skälet för att det som längst kan fås fram till 65 års ålder är även här att vid den åldern kan försörjningen tryggas genom pensionsuttag av bl.a. tjänstepension.

Vi föreslår således att inkomstgarantin tas bort och att avgångsvederlag ska betalas även till den som är 61 år, dock som längst till 65 års ålder.

En ny förordning

Flera av bestämmelserna i 2016 års chefsförordning gäller inkomstgaranti. Vi föreslår att rätten till inkomstgaranti ska tas bort och även vissa bestämmelser som är kopplade till den rätten. Bestämmelserna om avgångsvederlag hänvisar till vissa av bestämmelserna om inkomstgaranti bl.a. när det gäller jämkning och återbetalning. Sådana bestämmelser bör fortfarande gälla. På grund av de många ändringar som skulle krävas i befintlig förordning, föreslår vi i stället att bestämmelserna om avgångsvederlag och tjänstepension samlas i en ny förordning och att 2016 års chefsförordning ska upphävas.

Vid bestämning av inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd ska 2016 års chefsförordning tillämpas, med de tillägg och undantag som anges i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd. Det ingår inte i vårt uppdrag att se över villkoren för statsråd. Vi lämnar dock förslag på en övergångsbestämmelse som innebär att den upphävda förord-

ningen fortfarande gäller i den utsträckning som det i en annan förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den förordningen.

7.4.9 Sammanfattning av förutsättningar

Det finns inga lagliga hinder för att en myndighetschef arbetar längre än till 65 års ålder. En myndighetschef har heller ingen laglig rätt, likt den som framgår av LAS, att kvarstå i anställningen till en viss ålder. Det är regeringens praxis som hindrar att myndighetschefer som huvudregel inte anställs längre än till 65 års ålder och möjlighet att arbeta även efter 65 år torde också ha en positiv inverkan på attraktiviteten att vara myndighetschef. En ändrad praxis skulle således vara en påverkande faktor för att myndighetschefer ska arbeta längre än till 65 år.

När det gäller arbetsinkomster blir skatten lägre för en myndighetschef som arbetar efter 65 års ålder, vilket måste ses som en fördel och om än inte kanske en avgörande faktor så i vart fall inte en försvårande sådan. En annan fördel och stimulans är att en myndighetschef, i likhet med andra arbetstagare, som arbetar längre skjuter upp sitt pensionsuttag och får då högre pension när den väl tas ut. Likaså tjänas pensionsrätter i den allmänna pensionen in.

Något som kan verka hämmande för att en myndighetschef arbetar efter 65 års ålder är att intjänandet av tjänstepension upphör vid 65 respektive 68 års ålder. Bestämmelserna följer dock av gällande kollektivavtal.

Att en myndighetschef redan vid 61 års ålder kan lämna arbetsmarknaden och ändå vara garanterad en viss försörjning fram till 65 års ålder är en faktor som kan motverka att myndighetschefer arbetar längre än till 65 års ålder. Vi föreslår därför att inkomstgarantin avskaffas och att avgångsvederlag kan fås upp till 65 år.

7.5 Anställningsvillkor som bör gälla i samband med att en myndighetschef förflyttas

7.5.1 Vårt uppdrag

Vi har i uppdrag att analysera om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas för en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter. Vi ska ta ställning till om en ordning bör införas som ger förutsättningar för att lönen efter en förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA bättre ska kunna återspegla skillnaden i ansvar och krav vid en jämförelse mellan anställningen som myndighetschef och en sådan annan statlig anställning som hon eller han förflyttas till.

Det finns situationer då myndighetschefer förflyttas till nya uppdrag och får en ny anställning som innebär att man lämnar det uppdrag man har i förtid och får en anställningstid som sträcker sig längre över tid än den från vilken man förflyttas. Dessa situationer omfattas enligt vår mening inte av uppdraget. Det är enligt vår bedömning endast förflyttningar som gör att berörd myndighetschef får en ny anställning och ändrade arbetsuppgifter under den återstående tiden av det ursprungliga uppdraget som omfattas.

7.5.2 Förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA

En myndighetschef ska i normalfallet kunna växla mellan myndighetschefstjänster av skiftande karaktär och tidvis anlitas för tjänstgöring i Regeringskansliet och utredningsväsendet, vilket är en sådan rörlighet som förutsätts ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda myndighetschefer.⁶³

En myndighetschef som är anställd på bestämd tid kan avskedas från den anställningen, men han eller hon kan inte sägas upp av arbetsgivaren. Med stöd av 33 § andra stycket LOA kan dock regeringen mot myndighetschefens vilja förflytta honom eller henne under löpande anställningsperiod.⁶⁴

⁶³ Se prop. 1986/87:99 s. 68.

⁶⁴ Detta gäller dock inte cheferna för Arbetsgivarverket eller Institutet för mänskliga rättigheter. Av 33 § första stycket LOA framgår att om dessa chefer är anställda för bestämd tid, får de skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Bestämmelsen om förflyttning överfördes i sak oförändrad till LOA från lagen (1976:600) om offentlig anställning (äldre LOA).⁶⁵ När bestämmelsen infördes fanns redan samma möjlighet att förflytta fullmaktsanställda, vilket bl.a. hade motiverats med att intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skulle kunna utvecklas på det sätt som staten fann bäst förenligt med samhällets behov.⁶⁶ Eftersom en visstidsförordnad myndighetschef inte kunde sägas upp eller mot sin vilja förflyttas från sin tjänst under en anställningsperiod ansåg man i förarbetena att samma förflyttningsskyldighet skulle införas för dessa som för fullmaktsanställda. I förarbetena angavs att man inte kunde bortse från att det kunde finnas skäl för att mot myndighetschefens vilja förflytta honom eller henne under löpande anställningsperiod.⁶⁷ Införandet av förflyttningsskyldigheten skulle inte medföra att anställningstryggheten för myndighetschefer försämrades. I förarbetena angavs bl.a. att varje förflyttning måste grundas på objektiva godtagbara skäl och att som utgångspunkt bör anställningstiden i den nya anställningen begränsas till den tid som återstår av den tidigare anställningen när förflyttningen blir aktuell.⁶⁸ Vidare anfördes i förarbetena att det inte borde föreskrivas några begränsningar i lag i fråga om arbetsuppgifterna i den nya anställningen eller personens lämplighet för denna. Detta motiveras av att en myndighetschef kan komma att ha mycket skiftande arbetsuppgifter under sin karriär i staten, och att det därför saknas skäl att i förflyttningsfallen ställa upp krav på att arbetsuppgifterna i de båda berörda anställningarna exempelvis ska vara likartade.⁶⁹

Förflyttningssinstrumentet innebär att en myndighetschef som är anställd för bestämd tid, får förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.⁷⁰ Förflyttning enligt bestämmelsen innebär både en form av tvångsentledigande och en form av tjänstetillsättning.⁷¹ I förarbetena till be-

⁶⁵ Bestämmelsen motsvarar 7 kap. 9 och 10 §§ äldre LOA, se prop. 1993/94:65 s. 47 f. och 132.

⁶⁶ Se prop. 1986/87:99 s. 68.

⁶⁷ Se prop. 1986/87:99 s. 68.

⁶⁸ Jfr 1 kap. 9 § RF.

⁶⁹ Jfr vad som gäller för de myndighetschefer som är anställda med fullmakt. I 8 § lagen om fullmaktsanställning anges att en arbetstagare får förflyttas till en annan statlig anställning med fullmakt. En förflyttning till en anställning hos en annan myndighet får dock ske bara om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

⁷⁰ Se 33 § andra stycket LOA.

⁷¹ Se prop. 1986/87:99 s. 68 f.

stämelsen nämndes t.ex. den situationen att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerade chefskap för att kunna genomföra en omstrukturering som berör flera myndigheter och myndighetschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visar sig mindre lämplig för sin uppgift, och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan anställning. Vidare angavs i förarbetena att det givetvis kan uppkomma även andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en myndighetschef. Det avgörande har ansetts vara vad som bedöms nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.⁷²

Regeringen anför i sin skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken att när en förflyttningssituation uppstår bör möjligheten att åstadkomma en samförståndslösning prövas i första hand och så har också skett i praktiken.⁷³

7.5.3 Överprövning och verkställighet

Enligt 36 § LOA får ett beslut om förflyttning enligt 33 § andra stycket inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats. Beslutet får dock ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det. Sådana synnerliga skäl kan exempelvis vara att stora ekonomiska värden står på spel eller att en myndighet inte leds på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt. I betänkandet Myndighetschefers villkor noterades att det egentligen inte finns något särskilt beslut om förflyttning att överklaga. Det beslut som regeringen fattar är ett beslut om en ny anställning. Detta beslut borde emellertid, enligt utredningen, kunna betraktas som ett beslut om förflyttning i och med att konsekvensen av beslutet är en förflyttning.⁷⁴

⁷² Se prop. 1986/87:99 s. 68.

⁷³ Se skr. 2009/10:43 s. 9.

⁷⁴ Se SOU 2011:81 s. 142 (fotnot 29).

7.5.4 Tidigare utredning

I betänkandet Myndighetschefers villkor hade utredningen till uppgift att undersöka om systemet med förflyttningsskyldighet var ett ändamålsenligt instrument för att hantera situationer då ett byte av myndighetschef ansetts behövas för myndighetens bästa. Utredningen anförde bl.a. att av konstitutionella skäl kan man inte komma ifrån att regeringens skäl för en förflyttning kan vara svåra att bedöma och ibland kanske till och med kan framstå som godtyckliga. Utredningen fann att instrumentet i huvudsak skulle finnas kvar oförändrat.⁷⁵

Utredningen föreslog att det borde framgå av regelverket att den förflyttade myndighetschefen hade rätt att få en ny anställning under den tid som återstod av den tidsbegränsade ursprungliga anställningen. Vidare föreslog utredningen att den nuvarande rätten att arbetsrättsligt tvista om ett förflyttningsbeslut skulle avskaffas. Detta mot bakgrund av att regeringen bör bl.a. av konstitutionella skäl svara politiskt, inte juridiskt, för sådana beslut. Flera remissinstanser avstyrkte dock förslaget bl.a. med hänvisning till rätten om en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. De föreslagna ändringarna genomfördes aldrig.⁷⁶

7.5.5 Villkor som i dag gäller i samband med en förflyttning

I förarbetena till bestämmelsen om förflyttning i äldre LOA angavs att det ankommer på regeringen att efter noggrann prövning i det enskilda fallet erbjuda en ny anställning som på objektiva grunder anses godtagbar, bl.a. vad gäller lönevillkor.⁷⁷

Av upparbetad praxis följer att samma lön utgår för den nya anställningen som den som gällde för den gamla.⁷⁸ Eventuell bilförmån tas bort i samband med en förflyttning.

Vid en förflyttning aktualiseras inte frågan om avgångsförmåner, utan det kan bli aktuellt först om någon ny anställning inte erbjuds vid anställningstidens utgång. Då tillämpas bestämmelserna i den förordning som reglerar myndighetschefens avgångsförmåner, dvs.

⁷⁵ Se SOU 2011:81 s. 137.

⁷⁶ Se skr. 2013/14:155 s. 53 f.

⁷⁷ Se prop. 1986/87:99 s. 70.

⁷⁸ Se kommittédirektiv 2020:120 s. 8.

den förordning som gällde när den anställde tillträdde den första anställningen som myndighetschef, om den anställde har haft chefsanställningar oavbrutet i minst sex år.

7.5.6 En omprövning av villkoren bör ske

Vårt 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.

Nuvarande praxis bör ändras

Bland de villkor som gäller för en anställning som myndighetschef är lönen ett av de mest centrala. Sedan en lång tid tillbaka gäller praxisen att samma lön ska gälla för den nya anställningen som för den ursprungliga fram till dess att anställningstiden för den ursprungliga anställningen har löpt ut. I en tidigare utredning ansågs att det är en rimlig följd av det ursprungliga anställningsbeslutet att lönevillkoren inte försämras efter en förflyttning.⁷⁹

Att samma villkor ska gälla för den återstående tiden när en myndighetschef får ändrade arbetsuppgifter innebär å ena sidan en trygghet för den som tar ett uppdrag som myndighetschef. Å andra sidan innebär det att lönen inte relateras till de nya arbetsuppgifterna.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att myndighetschefer har bra och attraktiva villkor samt att det finns en transparens och förutsägbarhet kring villkoren. Men innebär det att anställningsvillkoren inte ska kunna förändras vid en förflyttning?

När en myndighetschef förflyttas kan de nya arbetsuppgifterna variera och ingen situation är troligtvis den andra lik. Det kan vara fråga om en ny anställning som generaldirektör i Regeringskansliet eller vid en större eller mindre myndighet. De nya arbetsuppgifterna kan vara olika omfattande och ansvaret kan skilja sig från det verksamhetsansvar som den tidigare anställningen innebar. Det viktigaste är enligt vår bedömning att villkoren framstår som rimliga i förhållande till de nya uppgifterna och att hänsyn tas till myndighetschefens

⁷⁹ Se SOU 2011 :81 s. 138.

kvalifikationer och erfarenhet, på motsvarande sätt som gjordes när villkoren sattes för det ursprungliga uppdraget.⁸⁰

Det har framförts argument för att behålla nuvarande praxis, som innebär att vetskapen om att villkoren inte ändras vid en förflyttning är en förutsättning för att myndighetschefer ska sköta sina uppdrag *självständigt*, utan att känna oro för att bli förflyttade och få sämre anställningsvillkor. Att ha oförändrade villkor för att få myndighetschefer att vara självständiga i sitt uppdrag är inte ett hållbart argument. Redan förflyttningsmöjligheten skulle i så fall skapa en sådan situation. Det har inte framkommit något i utredningens arbete som talar för att så är fallet. De som blir myndighetschefer måste förväntas ha den självständighet som krävs för uppdraget oavsett möjligheten att kunna bli förflyttad och eventuellt få ändrade anställningsvillkor.

Kan då *attraktiviteten* till anställningar som myndighetschef påverkas om det är möjligt att förändra anställningsvillkoren vid förflyttningar? Sådana argument har framförts vid de externa kontakter som vi har haft under utredningens arbete. Det är möjligt att attraktiviteten påverkas i någon mån för vissa som skulle vara aktuella för ett uppdrag som myndighetschef. Men att villkoren anpassas till de nya uppgifterna framstår som fullt rimligt. Detta utifrån att lönesättningen normalt påverkas av faktorer som uppdragets karaktär (organisationens storlek m.m., ekonomiska faktorer, utsatthet). Men också för att det faktum att någon ska ha oförändrade villkor i flera år trots att kanske ansvar, uppdragets karaktär m.m. är betydligt mer begränsat oftast inte framstår som rimligt. Det har också ifrågasatts och uppmärksamrats i olika sammanhang, inte minst i media. Den påverkan som kan finnas ur attraktivitetssynpunkt väger inte tillräckligt tungt för att låta villkoren vara oförändrade för resterande anställningstid.

Det väsentliga är enligt vår mening dels att lönen och andra villkor för uppdrag som myndighetschef är attraktiva och i viss mån individualiserade, dels att villkoren är transparenta och att personen redan från början är medveten om vilken förändring som kan ske i en förflyttningsituation. Mot denna bakgrund tycker vi inte att nuvarande praxis ska kvarstå oförändrad.

⁸⁰ I avsnitt 7.3.2 redogör vi för de faktorer som regeringen beaktar vid lönesättningen av myndighetschefer.

En omprövning ska göras

I förarbetena till bestämmelsen om förflyttning talades om att regeringen vid en förflyttning skulle göra en noggrann prövning i det enskilda fallet och erbjuda en tjänst som på objektiva grunder kunde anses godtagbar bl.a. avseende lönevillkor. Intentionen verkar således ha varit att det ska ske en prövning av villkoren i samband med en förflyttning.

Villkoren bör omprövas om den innebär att myndighetschefen får en ny anställning med ändrade arbetsuppgifter under den återstående tiden av den ursprungliga anställningen. Samtliga villkor ska vara föremål för omprövning. Ett frångående av nuvarande praxis kräver enligt vår mening ett tydliggörande från regeringens sida och det görs lämpligen genom att införa en reglering i förordning, vilket också tillgodoser kraven på transparens.

I första hand bör arbetsgivaren och den före detta myndighetschefen komma överens om de nya anställningsvillkoren. De nya arbetsuppgifterna samt individuella hänsyn ska då vara styrande för vilka villkor som ska gälla och villkoren ska på objektiva grunder anses godtagbara.

En omprövning kan i och för sig i ett enskilt fall landa i oförändrade villkor men det är viktigt att det framgår att omprövning av anställningsvillkoren ska ske vid en förflyttning.

7.5.7 Ändrade villkor bör föregås av en anpassningsperiod med oförändrad lön

Vårt 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.

Om arbetsgivaren och den före detta myndighetschefen inte kan komma överens om lönen i den nya anställningen anser vi att det är rimligt att ändrade villkor föregås av en tid med oförändrad lön, en s.k. anpassningsperiod. Paralleller kan dras till omställningsavtalet

som gäller för andra statliga arbetstagare vid exempelvis omlokaliseringar eller när tidsbegränsade anställningar löper ut.

Anpassningsperioden kan vara olika lång beroende på vilket behov av anpassning som generellt sett finns. Tiden bör inte vara alltför snäv utan måste vara tillräcklig för att vederbörande ska kunna anpassa sig till den nya situationen som har uppstått. Det kan handla om att anpassa sig efter en ändrad inkomst eller att annan förmån upphör. Exempelvis kan ändrade inkomstförhållanden påverka ens val av boendeform eller kan det handla om att avveckla ett dubbelt boende. Ett ytterligare skäl för en anpassningsperiod är att det kan vara oklart vid själva förflyttningstidpunkten vilka arbetsuppgifter som förflyttningen leder till, vilket i sig också påverkar bedömningen av vilka villkor som ska gälla.

Exempelvis är tre månader i vart fall en alltför kort tid. Ett år framstår däremot som en rimlig tid för de flesta att kunna göra de anpassningar som ändrade villkor kan föra med sig. Det finns inte tillräckliga skäl för att ha en längre sådan anpassningsperiod.

Lönen bör kunna ändras för tiden efter att anpassningsperioden har löpt ut. Om ett år eller mindre återstår av tiden för anställningen, sker således ingen förändring av lönen om inte arbetsgivare och arbetstagare är överens om annat.

7.5.8 Om en överenskommelse inte kan nås bör lönen ändras till en viss förutbestämd nivå

Vårt 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.

I första hand bör, som ovan anges, arbetsgivaren och den före detta myndighetschefen komma överens om de nya anställningsvillkoren. Om någon överenskommelse inte nås, bestäms villkoren utifrån den reglering som gäller. När det kommer till en reglering av vilka villkor som ska gälla kan man tänka sig olika nivåer av hur detaljerad den ska vara.

I en tidigare utredning anfördes att även om det är önskvärt med öppna och tydliga anställningsvillkor är det inte lämpligt att reglera vilken lön som ska utgå efter en förflyttning, utan regeringen bör ha möjlighet att fritt avgöra det.⁸¹

En möjlighet är att det av regleringen endast framgår att en omprovning av anställningsvillkoren ska göras i händelse av en förflyttning, men det framgår inte på vilket sätt villkoren kan komma att ändras. Om parterna inte kommer överens kan regeringen då fritt avgöra vilka villkor som ska gälla för den nya anställningen så länge kraven på saklighet och objektivitet uppfylls. Enligt vår mening påverkar detta dock anställningstryggheten för myndighetschefer på ett negativt sätt. Den omständigheten att man vid anställningens början inte alls vet vilka villkor som kan komma att gälla ett år efter en förflyttning påverkar troligtvis även attraktiviteten för anställningen. Det blir enligt vår uppfattning alltför otydligt för den som överväger en anställning som myndighetschef. Vi tycker inte att det är en bra lösning.

Ett annat alternativ för att bestämma lönen efter anpassningsperioden när man inte är överens är att det regleras att det sker en gradvis nedtrappning av lönen, exempelvis genom att år 2 utgår 80 procent av ursprungslönen, år 3 utgår 70 procent, osv. Det är en lösning som är möjlig men eftersom vi anser att det räcker med en anpassningsperiod om ett år så ser vi inga skäl att ha en ytterligare stegvis nedtrappning. En sådan lösning tar enligt vår mening alltför mycket hänsyn till den lön som bestämts utifrån tidigare arbetsuppgifter.

Ett tredje alternativ är att lönen efter anpassningsperioden hamnar på en viss förutbestämd nivå (eller befintlig nivå om den är lägre). En sådan nivå kan vara den genomsnittliga myndighetschefslönen per den 1 december föregående år. Ett alternativ som vi har övervägt är att nivån bestäms till vid var tid gällande genomsnittslön. Det sistnämnda skulle dock kunna leda till att två personer som blir förflyttade samma år men med en eller ett par månaders mellanrum skulle kunna erhålla olika löner. Det framstår därför som mer lämpligt att genomsnittslönen per den 1 december tas fram av Regeringskansliet vid denna tidpunkt varje år, för att sedan tillämpas i händelse av att en förflyttningssituation uppkommer.

⁸¹ Se SOU 2011 :81 s. 138.

Vi föreslår därför att 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. I praktiken skulle det innebära, om en jämförelse görs med de löner som gällde per den 1 januari 2022, att en lön om cirka 112 000 kronor utgår. Lönespannet för myndighetschefer är vid samma datum dock cirka 80 000 kronor–170 000 kronor. För de vars befintliga lön understiger 112 000 kronor utgår i stället den befintliga lönen.

Vi har även övervägt om det borde finnas en författningsreglerad möjlighet för chefen att, i en situation då arbetsgivaren och chefen inte kommer överens om lönenivån i den nya anställningen, välja att inte fortsätta sin tidsbegränsade anställning. Eftersom nuvarande praxis innebär att en myndighetschef vid en förflyttning får behålla sin lön under den återstående tiden av den ursprungliga anställningen, torde det inte finnas några ekonomiska skäl till att en före detta myndighetschef skulle vilja avsluta anställningen i förtid vid en eventuell förflyttning. Regleringen som vi föreslår avviker dock från nu gällande praxis. Den föreslagna regleringen innebär att regeringen vid en förflyttning alltid ska göra en omprövning och kan i samband med det förändra myndighetschefens anställningsvillkor. Även om en myndighetschefs tidsbestämda anställning inte är möjlig att säga upp, förekommer det emellertid redan i dag att myndighetschefer som begär det blir entledigade under anställningstidens gång. Vi anser därför inte att det är nödvändigt med en författningsreglerad möjlighet att avbryta den tidsbegränsade anställningen om parterna inte kan komma överens om de nya anställningsvillkoren. Vi förutsätter att regeringen fortsätter att tillämpa sin generösa praxis och normalt entledigar den som vill bli entledigad.

7.5.9 Bestämmelserna bör framgå av förordning

Vårt förslag: Vissa bestämmelser om före detta myndighetschefers anställningsvillkor vid en förflyttning ska samlas i en förordning.

Enligt 12 kap. 7 § RF ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i RF meddelas i lag. Fråga uppkommer således om en reglering av hur myndighetschefers villkor bör anpassas i samband med en förflyttning är sådana grundläggande bestämmelser som måste ha lagform.

Särskilda bestämmelser om anställningsförhållandet för myndighetschefer finns för närvarande i 32 och 33 §§ LOA, 9 § 1 anställningsförordningen samt 2016 års chefsförordning.

LOA-utredningens slutsats var att grundläggande bestämmelser omfattar frågor som har ett mer direkt samband med de delar av anställningstryggheten som främst syftar till att skydda den anställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning. Anställningskydd, förflyttningsskyldighet, förtroendeskadliga bisysslor, disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning och försättande i disponibilitet räknades upp som exempel.⁸²

Förflyttningsskyldigheten är förvisso reglerad i lag, men eftersom det nu är fråga om anställningsvillkor krävs inte lagform för en sådan reglering. Avlöningsfrågor har generellt ansetts vara ett sådant förhållande som kan regleras i avtal.⁸³

Vi anser dock att en reglering av hur före detta myndighetschefers villkor bör anpassas i samband med en förflyttning bör framgå av en förordning, även om det normalt sett hade varit tillräckligt med en avtalsreglering eller praxis. Detta för att det ska vara tydligt för den anställda vad som kan komma att gälla i samband med en förflyttning och för att tydliggöra den förändring som sker i förhållande till tidigare praxis. Bestämmelserna om omprövning och vilka villkor som ska gälla vid en förflyttning när parterna inte är överens, bör således föras in i en ny förordning.

⁸² SOU 1992 :60 s. 124 f.

⁸³ Se bl.a. prop. 1975/76:105 Bilaga 2 s. 260.

7.6 Myndighetschefers rätt till bilförmån

7.6.1 Allmänt om bilförmån

Löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst ska som huvudregel tas upp som intäkt i inkomstlaget tjänst. Det framgår av 11 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229, IL). Som skattepliktig förmån räknas bl.a. bilförmån. Skatteplikt för bilförmån uppkommer inte för den som har använt förmånsbil i endast ringa omfattning (61 kap. 11 § IL). Med ringa omfattning avses ett fåtal tillfällen per år och en sammanlagd körsträcka på högst 100 mil.⁸⁴

Förmånsvärdet beräknas på ett visst schabloniserat sätt enligt 61 kap. 5–11 §§ IL. Utgångspunkten är att förmånsvärdet i princip ska motsvara kostnaden för att äga och köra en motsvarande privatägd bil. Schablonen bygger på en uppskattad genomsnittlig privat körsträcka om 1 600 mil per år och är tänkt att inbegripa samtliga kostnader för en privatägd bil utom drivmedel.⁸⁵

Förmånsvärdet är inte pensionsgrundande för statlig tjänstepension.⁸⁶

7.6.2 Myndighetschefers villkor för bilförmån

Gällande villkor

Myndighetscheferna, med undantag för landshövdingarna, erbjuds en bilförmån enligt ett särskilt avtal som också fastställs av regeringen i ett regeringsbeslut. Bilförmånen innebär att de får disponera en förmånsbil för användning i tjänsten och privat bruk. Bilen får användas av myndighetschefen och hans familj. Bilen får inte användas yrkesmässigt utanför tjänsten, men den får dock alltid användas i uppdrag för staten.

Myndighetschefer betalar en årlig avgift som för närvarande utgör 14 procent av bilens inköpspris, inklusive extrautrustning. De ska också betala drivmedel. Förmånsvärdet följer Skatteverkets föreskrifter och rekommendationer. Villkoren för bilförmån förlängs automatiskt om inga ändringar meddelas. Ändringar av avgiften och andra villkor för bilförmånen ska som utgångspunkt meddelas myndig-

⁸⁴ Se prop. 1993/94:90 s. 93 f.

⁸⁵ Se prop. 1996/97:19 s. 58.

⁸⁶ Se Avdelning I 3 kap. 1 § och Avdelning II 3 kap. 1 § PA 16.

hetschefen minst tre månader innan ändringen ska träda i kraft. Om myndighetschefen inte accepterar villkoren, kan han eller hon avstå från bilförmånen. I regeringsbeslutet är också myndighetens åtagande reglerat samt vad som gäller för riskhantering, böter och byte av bil.

Myndigheten står bl.a. för anskaffningen av bilen. I förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar finns bestämmelser om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters inköp av bilar. Förordningens syfte är att främja användningen av miljöanpassade och trafiksäkra bilar och den gäller för myndigheter under regeringen. Av förordningen framgår att de personbilar som en myndighet köper in ska vara miljöbilar. Om det finns särskilda skäl, får en myndighet dock göra avsteg från kravet. Med miljöbil avses en personbil eller en lätt lastbil som uppfyller kraven i 5 § förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar.

Tidigare utredning

I betänkandet Myndighetschefers villkor sågs anställningsvillkoren för myndighetschefer över och utredaren hade bl.a. i uppdrag att bedöma om villkoren för en anställning som myndighetschef var tillräckligt goda för att kunna attrahera de mest lämpade personerna samt analysera om anställningsvillkoren var tillräckligt tydliga och begripliga. Utredningen bedömde att det inte fanns någon anledning att bygga ut eller reducera de särskilda villkor som var förknippade med en anställning som myndighetschef, däribland rätten till bilförmån.⁸⁷ Utredningen fann inte heller anledning att ändra på att det var regeringen som beslutade om de särskilda förmånerna eller att i lag eller förordning särskilt reglera en rätt till vart och ett av dessa villkor. Utredningen anförde att genom de samtal som utredningen hade haft med myndighetschefer kunde utredningen konstatera att de flesta myndighetschefer var nöjda med de särskilda villkor som kunde aktualiseras i samband med en anställning.

Med anledning av utredningen konstaterade regeringen att den inte heller fann skäl till några förändringar i dessa delar. Regeringen noterade också att det alltid var regeringen som fastställde villkoren

⁸⁷ Se SOU 2011:81 s. 150 f.

för myndighetscheferna och att regeringen var fri att vid behov också besluta om andra villkor än de redovisade.⁸⁸

7.6.3 Några exempel på villkor för bilförmån

Sveriges Domstolar

Inom Sveriges Domstolar erbjuds myndighetschefer bilförmån. Bilförmån kan även erbjudas till annan anställd inom Sveriges Domstolar. Det senare gäller endast under förutsättning att anställningen medför resor som lämpligen företas med bil om minst 1 500 mil om året.

Villkoren för bilförmånen liknar i övrigt till stor del de som tillämpas för myndighetschefer vid förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen, men några skillnader finns. Förmånsbil får endast vara sådan bil som omfattas av ramavtal som upphandlas av Kammarkollegiet. Det är endast bilar som uppfyller miljö- och trafiksäkerhetskraven enligt förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar som är valbara. Bilen ska vara en personbil med högst fyra sittplatser utöver förarplatsen. Vidare får inköpspriset för bilen (inklusive moms) inte överstiga 10 prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring inklusive extrautrustning.

Förmånstagaren ska betala en månadsavgift till Domstolsverket med ett belopp motsvarande 1/12 av 14 procent på inköpspriset för bilen och eventuell extrautrustning inklusive moms.

Skatteverket

Anställd inom Skatteverket som kan omfattas av bilförmån är chef för avdelning eller områdeschef på skatteavdelningen. Även annan tjänsteman erbjuds bilförmån. Det förutsätter att betydande tjänstesor anses föreligga vilket innebär att de årliga tjänstekörningarna uppgår till minst 1 500 mil per år. Alternativt att långa arbetsresor där pendlingsavståndet överstiger 70 km föreligger. Förutsättningen är då att tjänstesorerna har en omfattning som beräknas överstiga 1 000 mil per kalenderår.

⁸⁸ Se skr. 2013/14:155 s. 55.

Även Skatteverket har som villkor för anskaffningen att en miljöbil i första hand ska väljas som förmånsbil.⁸⁹ Inköpskostnaden för miljöbil, inklusive extrautrustning och moms, får inte överstiga 10 prisbasbelopp. Inköpskostnaden för bil som inte är miljöbil, inklusive extrautrustning och moms, får inte överstiga 7,5 prisbasbelopp. Undantag från dessa regler får medges om särskilda dokumenterade skäl föreligger t.ex. tillgänglighetsanpassning.

För miljöbil ska förmånstagaren betala en avgift för bilförmånen till arbetsgivaren varje månad med ett belopp motsvarande 1/12 av 10 procent på inköpspriset för bilen och eventuell extrautrustning inklusive moms. För bensin eller dieselbil är motsvarande belopp 1/12 av 14 procent på inköpspriset för bilen och eventuell extrautrustning inklusive moms.

7.6.4 Villkoren för myndighetschefers bilförmån bör ändras

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

Vi ska överväga om myndighetschefers förmån rätt till fri bil bör omregleras eller tas bort.

Bilförmånen bör inte tas bort

Vi anser inte att möjligheten till bilförmån bör tas bort. Argument kan dock framföras mot denna bedömning. Ett argument som skulle kunna framföras mot att regeringen erbjuder myndighetschefer en bilförmån är att det kan leda till ökad bilkörning vilket är negativt ur miljösynpunkt. Utgångspunkten är att förmånsvärdet i princip ska motsvara kostnaden för att äga och köra en motsvarande privatägd bil. Drivmedel ingår inte förmånen varför kostnaden för antal körda mil privat fortfarande ligger hos arbetstagaren. Därför torde inte bilförmånen i sig leda till ökad bilkörning. Att myndighetschefer erbjuds bilförmån torde också bidra till att bilparken på andrahandsmarknaden förnyas med bilar som är bättre ur miljösynpunkt.

⁸⁹ Villkoren följer av förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar.

Ett annat argument mot att regeringen erbjuder myndighetschefer en bilförmån är att hanteringen ökar den administrativa bördan för myndigheterna. Vi anser inte att det är ett bärande argument. Att kunna erbjuda en bilförmån måste ses som ett viktigt verktyg för att regeringen ska kunna attrahera och rekrytera den mest lämpade personen till en anställning som myndighetschef. Ett borttagande av förmånen skulle troligtvis även kunna leda till höjda löner, varför kostnaderna inte skulle minska.

Även om beräkningen av förmånsvärdet har justerats ses nog en bilförmån av många av bekvämlighetsskäl som ett attraktivt anställningsvillkor. Ett borttagande av bilförmånen skulle därför kunna påverka attraktiviteten för en anställning som myndighetschef. Sammantaget anser vi därför inte att möjligheten till bilförmån bör tas bort.

Krav på tjänsteresor som uppgår till ett visst antal mil per år bör inte införas

Det finns myndigheter som erbjuder vissa arbetstagare bilförmån under förutsättning att arbetstagaren gör tjänsteresor om ett minsta antal mil per år. Frågan är om detta skulle kunna vara ett lämpligt krav för att myndighetschefer ska erbjudas bilförmån.

Förekomsten av tjänsteresor kan troligtvis variera för en myndighetschef till en annan. Förekomsten och längden av tjänsteresor kan troligtvis också variera mycket för en myndighetschef från en period till en annan. Det kan innebära att flera tjänsteresor företas under ett par veckors tid och att behovet av egen bil då är starkt. Sedan kan en period utan tjänsteresor följa. Det kan säkerligen också uppstå ett behov av att företa tjänsteresor som är mer eller mindre akuta. Detta utan att tjänsteresorna sammantaget uppgår till ett visst antal mil per år. Mot denna bakgrund anser vi inte att bilförmån endast bör utgå för myndighetschefer som gör tjänsteresor som sammantaget uppgår till ett visst antal mil per år.

Ett villkor att det endast är miljöbilar som är valbara bör införas

Myndighetschefers villkor för bilförmån innehåller inga krav på vilken typ av bil som bör väljas. I förordningen (2020:486) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar finns det krav på att

personbilar som en myndighet köper in ska vara miljöbilar. Myndigheten kan dock göra avsteg från detta krav om det finns särskilda skäl. Det bör därför göras tydligt för myndighetschefer att det endast är bilar som uppfyller kraven i förordningen som är valbara. Det finns därför skäl för att föra in ett sådant villkor för myndighetschefers bilförmån.

7.7 Attraktiviteten påverkas av fler faktorer

Vår bedömning: Attraktiviteten för myndighetschefsanställningar påverkas av fler faktorer än villkoren för anställningen.

Ett övergripande syfte för utredningen har varit att säkerställa att det finns en förutsebar och ändamålsenlig ordning för kompetensförsörjningen, så att myndigheterna kan attrahera, rekrytera och behålla rätt kompetens. När det gäller myndighetschefers villkor ska vi vid utformningen av våra förslag bl.a. särskilt beakta attraktiviteten hos de aktuella anställningarna. Detta har vi också i största möjliga mån försökt att göra. En viktig grundinställning från vår sida har varit att villkoren, däribland lön, ska vara högre eller bättre medan myndighetschefsuppdraget upprätthålls än när man inte längre har det kvar. Det tror vi är en viktig attraktivitetsfaktor. Villkoren kan dock inte bara ses isolerat från varandra utan det är helheten som påverkar hur attraktivt myndighetschefsanställningar upplevs. Det kommer att vara viktigt med en väl fungerande samordning inom Regeringskansliet, särskilt vid genomförande av att villkor ska omprövas vid förflyttning, så att samma principer kommer att styra och vara vägledande i hela Regeringskansliet. Även andra frågor och omständigheter påverkar upplevelsen av helheten. Som exempel kan nämnas vikten av en bra och väl fungerande dialog med arbetsgivaren och då inte bara kring verksamhetens resultat utan även kring myndighetschefens situation som t.ex. vad som händer inför att anställningstiden närmar sig sitt slut. Det är viktigt för såväl myndighetschefen som för den verksamhet som myndighetschefen ansvarar för.

8 Anpassningar till föreslagna ändringar i LAS

8.1 Bakgrund

I lagrådsremissen En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden som beslutades av regeringen den 27 januari 2022 föreslås ändringar i bl.a. 7, 34 och 35 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Detta är bestämmelser som vi i våra författningsförslag föreslår hänvisningar till utifrån nu gällande rätt. I detta kapitel redovisar vi vilka justeringar som behöver göras i våra förslag om förändringarna som föreslås i lagrådsremissen genomförs.

8.2 Föreslagna ändringar och förslag till anpassningar

Lagrådsremissens förslag till ny lydelse av 7 § LAS

I nuvarande 7 § första stycket LAS anges att en uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara sakligt grundad.

I lagrådsremissen föreslås att begreppet saklig grund ersätts av sakliga skäl. En uppsägning från arbetsgivarens sida ska alltså grunda sig på sakliga skäl. Liksom saklig grund kan sakliga skäl vara arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Detta anges uttryckligen i den föreslagna bestämmelsen.

Anpassning av vårt förslag till ny lydelse av 7 § LAS

Vi föreslår att när en överklagandenämnd undanröjer en myndighets anställningsbeslut för att det är uppenbart att myndigheten inte har följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning

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. Detta föreslås genom en ny paragraf, 4 c §, i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Om begreppet saklig grund ändras till sakliga skäl, måste ordalydelsen i vår föreslagna bestämmelse ändras. Vår föreslagna bestämmelse skulle då få följande lydelse.

4 c §

När en sådan överklagandenämnd som avses i 4 a § undanröjer en myndighets anställningsbeslut med stöd av 4 b § första stycket 1 utgör ett sådant beslut sakliga skäl för uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd av den först anställda.

Lagrådsremissens förslag till ny lydelse av 34 och 35 §§ LAS samt 8 a och 8 b §§ lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

I nuvarande 34 § andra stycket LAS anges att uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet, upphör ej anställningen till följd av uppsägningen förrän tvisten har slutligt avgjorts. Av samma stycke framgår att arbetstagaren inte heller får stängas av från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen annat än om det finns särskilda skäl. I tredje stycket samma bestämmelse anges bl.a. att en domstol kan besluta att en avstängning ska upphöra för tiden fram till det slutliga avgörandet. I lagrådsremissen föreslås att dessa stycken tas bort.

Vidare finns i nuvarande 35 § LAS bestämmelser som rör tvister om giltigheten av ett avskedande. Enligt 35 § första stycket ska, om arbetstagaren yrkar att ett avskedande ska ogiltigförklaras, avskedandet under vissa förutsättningar förklaras ogiltigt. Av andra stycket samma bestämmelse framgår att om ett sådant yrkande framställs, kan domstol besluta att anställningen trots avskedandet ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts. Av tredje stycket framgår att har en domstol meddelat beslut enligt andra stycket, får arbetsgivaren inte stänga av arbetstagaren från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett avskedandet.

I lagrådsremissen föreslås att regleringen i 35 § andra och tredje stycket LAS tas bort. Bestämmelserna föreslås dock föras över till lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen avseende sådan facklig förtroendeman som har särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen. För sådana arbetstagare sker således ingen förändring.

För andra arbetstagare innebär förslaget att om det uppkommer en tvist om giltigheten av en uppsägning, ska arbetstagaren inte kunna få ett interimistiskt beslut av domstol om att anställningen ska bestå tills tvisten är slutligt avgjord. Förslaget innebär även att förbudet mot avstängning under tvistetiden bortfaller. Det innebär att en arbetstagare, vid tvist om giltigheten av en uppsägning, inte har samma skydd som i dag mot avstängning under uppsägnings-tiden. Det innebär också att det lagstöd som i dag finns i 34 § andra stycket LAS för att stänga av en arbetstagare om det finns särskilda skäl försvinner. En domstol kan inte heller besluta att anställningen trots avskedandet ska bestå tills tvisten har slutligt avgjorts. Följakt-ligen bortfaller även förbudet i 35 § tredje stycket LAS.

Anpassning av vårt förslag till ny lydelse av 34 och 35 §§ LAS samt 8 a och 8 b §§ lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen

Vi föreslår att det i LOA införs en möjlighet till avstängning i av-vaktan på ett beslut om skiljande från anställningen eller efter att ett förfarande om skiljande har inletts om åtgärden inte är förbjuden enligt 34 § andra stycket, 35 § tredje stycket eller 37 § LAS. Detta föreslås genom en ny paragraf, 30 a §, i LOA.

Vidare föreslår vi att vid tvist om ett beslut om avstängning enligt 30 a § får domstolen inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra, om inte annat följer av 34 § tredje stycket LAS. Detta föreslås genom ett nytt andra stycket i 38 § LOA.

Om förbudet mot avstängning i 34 § andra stycket och 35 § tredje stycket LAS tas bort, måste vår hänvisning i 30 a § till dessa bestämmelser tas bort. Eftersom även 34 § tredje stycket tas bort måste hänvisningen till detta i 38 § andra stycket LOA tas bort. Eftersom bestämmelserna förs över till lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen måste i stället hänvis-

ningar till bestämmelserna i den lagen göras. Våra föreslagna bestämmelser skulle då få följande lydelse.

30 a § andra stycket

När det finns förutsättningar för avstängning får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts om avstängning inte är förbjuden enligt 8 a och 8 b §§ lagen (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen.

38 § andra stycket

Vid tvist om ett beslut om avstängning enligt 30 a § får domstolen inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra, om inte annat följer av 8 a § lagen (1974:358) om facklig förtroendemens ställning på arbetsplatsen.

Vi anser inte att det finns skäl till att föra in något förbud i vår föreslagna bestämmelse med anledning av att nuvarande förbud mot avstängning i 34 § andra stycket LAS enligt förslaget i lagrådsremissen tas bort.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: De författningsförslag som vi föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Vi ska överlämna vårt betänkande den 28 februari 2022. Vissa delar av förslagen avser lagändringar. Med beaktande av tid för remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen under 2022. Beredning av föreslagna bestämmelser i förordningar bör också kunna ske under 2022. Vi föreslår därför att våra förslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

9.2 Övergångsbestämmelser

9.2.1 Förslag till förordning (0000:00) om myndighetschefer tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning

Vårt förslag: Förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer gäller fortfarande i den utsträckning som det i en annan förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den förordningen.

När det gäller avgångsförmåner ska bestämmelserna i förordningen om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer fortfarande tillämpas på den som får inkomstgaranti eller på den som den 31 december 2022 hade sådan

chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.

Bestämmelserna i den tidigare upphävda förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning ska fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2016 hade en sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning.

Bestämmelserna i 3 och 4 §§ tillämpas första gången på den som innehar en anställning som myndighetschef när förordningen träder i kraft.

Vid bestämning av inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd ska 2016 års chefsförordning tillämpas, med de tillägg och undantag som anges i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att den upphävda förordningen fortfarande gäller i den utsträckning som det i en annan förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den förordningen.

Enligt övergångsbestämmelserna till förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (2016 års chefsförordning) ska bestämmelserna i äldre och tidigare upphävda förordningar fortfarande tillämpas i vissa fall. Vilken förordning som reglerar den enskilde myndighetschefens villkor beror på vilken förordning som gällde när myndighetschefen tillträdde anställningen. I likhet med vad som tidigare har gällt, föreslår vi därför en övergångsbestämmelse som innebär att när det gäller avgångsförmåner ska bestämmelserna i 2016 års chefsförordning fortfarande tillämpas på den som den 31 december 2022 hade sådan chefsanställning som avses i den förordningen, om arbetstagaren i oavbruten följd fortsätter en sådan anställning. Eftersom vi föreslår att inkomstgarantin tas bort och även vissa bestämmelser som är kopplade till denna, t.ex. den om efterlevandepension, ska bestämmelserna i 2016 års förordning fortfarande tillämpas på den som får inkomstgaranti.

Eftersom det fortfarande finns myndighetschefer som omfattas av bestämmelserna i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning, bör denna övergångsbestämmelse lyftas över till den nya förordningen. Det finns

också före detta myndighetschefer som får chefspension enligt förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m., varför även denna övergångsbestämmelse bör föras över.

Enligt nu gällande praxis behåller en myndighetschef, som förflyttas, sin lön under den återstående tiden av det ursprungliga förordnandet. För vissa myndighetschefer innebär den av oss föreslagna regleringen att lönen blir lägre vid en förflyttning än vad som nu gäller enligt praxis. Det kan verka ingripande för de som berörs och som har anställts innan förordningens ikraftträdande. Å andra sidan framgår den nu gällande ordningen endast av praxis. Vi anser också att det kan få orimliga konsekvenser om våra föreslagna bestämmelser bara ska tillämpas på de som har anställts efter ikraftträdandet. Det skulle betyda att två myndighetschefer som förflyttas vid samma tidpunkt men som anställts vid olika tidpunkter kan komma att bedömas olika. Detta är inte önskvärt. I stället bör förordningen tillämpas första gången för de som innehar en anställning som myndighetschef vid tidpunkten för förordningens ikraftträdande.

9.2.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100) och förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Vårt förslag: Äldre föreskrifter om Statens ansvarsnämnds (SAN) behörighet gäller fortfarande i fråga om professorer som är anställda med fullmakt.

Ärenden gällande professorer som har inletts hos SAN före ikraftträdandet men som ännu inte har avgjorts handläggs enligt äldre föreskrifter.

SAN:s beslutsbehörighet bör kvarstå när det gäller de professorer som har en fullmaktsanställning. Således behöver föreskriften i högskoleförordningen upprätthållas för att nämnden även fortsättningsvis ska ha en behörighet enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning i förhållande till fullmaktsanställda professorer. Vi föreslår en övergångsbestämmelse för professorer som är anställda med fullmakt. Denna innebär att SAN fortfarande har beslutsbehörigheten för professorer som är anställda med sådana förutsättningar.

Det kan finnas ärenden som har inletts hos SAN före ikraftträdandet, men som inte har avgjorts innan dess. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att SAN handlägger dessa ärenden fram tills dess att de är avslutade, oavsett ikraftträdandet av förordningsändringen.

10 Konsekvenser

I vårt uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom vi lämnar författningsförslag ska konsekvensanalys också göras i enlighet med 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av våra direktiv framgår att vi ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen, beskriva vissa andra konsekvenser. I den del som avser myndighetschefers villkor ska vi särskilt beakta och redovisa konsekvenserna för attraktiviteten hos de aktuella anställningarna och för lönebildningen. Enligt direktiven ska vi också beskriva konsekvenser för tjänstepension, inkomstgaranti och andra avgångsförmåner enligt författningar och kollektivavtal av att ändra anställningsvillkoren för myndighetschefer.

I den del som avser ansvaret för vissa frågor som rör professorers anställning ska vi särskilt beskriva konsekvenserna för lärosätena som arbetsgivare och för professorerna av att överföra ansvaret för att pröva vissa frågor kopplade till anställningen till den anställande myndigheten.

I detta kapitel redogör vi för våra konsekvensanalyser enligt ovan, utöver vad som framgår av kapitel 4–7.

10.1 Vad vi vill uppnå

Enligt våra direktiv är syftet med utredningen att säkerställa att det finns en förutsebar och ändamålsenlig ordning för kompetensförsörjningen, så att myndigheterna kan attrahera, rekrytera och behålla rätt kompetens.

Första delen av uppdraget innebär att vi ska lämna föreslag som säkerställer att myndigheterna följer beslut från Statens överklagande-

nämnd (SÖN) och Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Den övergripande tanken med våra förslag i denna del är att de ska öka legitimiteten för överklagandenämndernas beslut samt medföra att det blir enklare för myndigheterna att följa överklagandenämndernas beslut, utan att kompetensförsörjningen eller anställningstryggheten påverkas. Samtidigt blir nämndernas uppdrag som överklagandinstans tydligare och i någon mån enklare när ramen för prövningen förändras.

Vi föreslår att överklagandenämnderna får undanröja ett anställningsbeslut. Det får ske i två olika situationer i vilka undanröjande även får ske i dag. När det gäller frågan om vem av kandidaterna som kan anses skickligast måste den klagande dock framstå som uppenbart skickligare än den först anställda för att nämnden ska undanröja beslutet. När det gäller formella fel i rekryteringsprocessen måste felet stå i strid med lag eller annan författning och dessutom ha påverkat utgången i ärendet. Det blir således en snävare prövning och tanken är att regleringen ska minska antalet undanröjda beslut. Vi föreslår också att det ska finnas en möjlighet för myndigheten att säga upp den först anställda om en annan person har bedömts vara skickligare. Denna reglering ska underlätta för en myndighet som efter ett undanröjande står med två anställda till samma anställning.

När det gäller möjligheten att stänga av en statlig anställd arbetstagare föreslår vi att det i lag införs en möjlighet till avstängning i avvaktan på ett beslut om skiljande från anställningen eller efter att ett förfarande om skiljande har inletts om det inte är förbjudet enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Arbetstagaren behåller sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningen. Genom regleringen uppfylls kravet i regeringsformen (RF) på att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning ska meddelas i lag och det blir tydligt vad som gäller för såväl arbetsgivare som arbetstagare.

Enligt direktiven ska vi vidare analysera om prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder såsom disciplinansvar och avskedande när det gäller professorer ska göras av den anställande myndigheten i stället för av Statens ansvarsnämnd (SAN). Vår analys visar att det inte finns skäl att upprätthålla det nuvarande systemet i fråga om SAN:s prövning av professorer. Denna prövning bör i stället utföras av anställningsmyndigheten, dvs. respektive lärosäte där professorn är anställd. Härigenom vill vi anpassa regelverket utifrån hur situa-

tionen ser ut i dag och skapa enhetlighet när det gäller prövningen av arbetsrättsliga åtgärder.

När det gäller myndighetschefers villkor föreslår vi att vid en förflyttning till en ny tidsbestämd anställning som motsvarar den återstående tiden av den ursprungliga anställningen ska lönen omprövas. Är arbetsgivare och den före detta myndighetschefen inte överens kvarstår lönen oförändrad under en anpassningsperiod om ett år. Därefter får arbetstagaren en lön som motsvarar den genomsnittliga myndighetschefs lönen i december månad året före. Härigenom påverkas lönen av de faktiska uppgifterna, det blir förutsägbart för myndighetschefen vad som gäller när en myndighetschef förflyttas och får ändrade arbetsuppgifter samtidigt som det framstår som rimligt ur ett allmänt perspektiv.

10.2 Vem som berörs

De som kan komma att beröras av våra förslag vad gäller överklagade anställningsbeslut, avstängning och myndighetschefers villkor är de som söker anställning vid eller är anställda vid en statlig myndighet under regeringen. Vidare berörs myndighetschefer som anställs och lönesätts av regeringen och som är chef för en myndighet som lyder direkt under regeringen. Därutöver berörs anställningsmyndigheter, SÖN och ÖNH.

De som i första hand berörs av förslaget om upphävandet av SAN:s beslutsbehörighet när det gäller professorer är arbetstagare som är anställda som professorer, deras arbetsgivare (anställningsmyndigheten), och SAN. I förlängningen berörs även de arbetstagarorganisationer som organiserar professorer.

10.3 Konsekvenser för direkt berörda

Gemensamt för våra förslag är att det ska bli tydligt och förutsägbart vad som gäller i statliga anställningar, samtidigt som åtgärder som en myndighet vidtar framstår som rimliga ur allmänhetens synpunkt. Detta bör sammantaget leda till att attraktiviteten för statliga anställningar ökar.

Den arbetstagare som får sitt anställningsbeslut undanröjt av en överklagandenämnd riskerar redan i dag att bli uppsagd, men på grund

av arbetsbrist och med stöd av turordningsreglerna. Detta kan således också leda till att andra arbetstagare än de som sökt anställning drabbas av uppsägning. Att vi nu föreslår en möjlighet till uppsägning av en arbetstagare som av överklagandenämnden bedömts som mindre skicklig än den klagande kan därför inte, för arbetstagarkollektivet i stort, anses innebära en försämring utan snarare en förbättring.

Lagregleringen av avstängning innebär också en ökad tydlighet och förutsägbarhet. Att den föreslagna bestämmelsen innebär en möjlighet för arbetsgivaren att stänga av en arbetstagare som utgör ett allvarligt arbetsmiljöproblem måste ses som positivt för andra arbetstagare som vistas på arbetsplatsen.

Upphävandet av SAN:s beslutsbehörighet för professorer medför att prövningen vid respektive lärosäte sker på samma sätt för alla arbetstagare och skillnaden i förhållande till professorer upphör. Det blir enhetliga bestämmelser och enhetlig praxis på arbetsplatsen och det förenklar också förfarandet för anställningsmyndigheten. Vi anser inte att en överflyttning av prövningen till anställningsmyndigheten från SAN påverkar förutsättningarna för professorerna, såsom forskningens frihet och den akademiska friheten. Både SAN och personalansvarsnämnderna är arbetsgivarorgan.

Förslagen som avser myndighetschefer ska även dessa leda till ökad tydlighet. Som vi berört i kapitel 7 är det möjligt att attraktiviteten påverkas i någon mån för vissa som skulle vara aktuella för ett uppdrag som myndighetschef i och med vetskapen om att lönen kan förändras vid en förflyttning. Men att villkoren anpassas till de nya uppgifterna anser vi framstår som fullt rimligt.

En minskad lön kan påverka storleken på myndighetschefens framtida pension. De myndighetschefer som har en förmånsbestämd del i sin statliga tjänstepension och som befinner sig i slutet av arbetslivet kan komma att påverkas mer av en lönesänkning. Spridningen mellan myndighetschefers löner är dock stor. För vissa innebär vårt förslag att de behåller samma lön vid en förflyttning och för andra är glappet till den genomsnittliga myndighetschefslönen inte så stort. Antalet myndighetschefer som i hög grad skulle märkbart påverkas av vårt förslag är därför en mindre grupp, men de med högst löner. Det är främst den mindre grupp som ligger betydligt över genomsnittslönen som påverkas.

10.4 Kostnadsmissiga konsekvenser

Den snävare prövningen i överklagandenämnderna kan leda till att färre beslut undanröjs, vilket skulle kunna innebära en viss, men marginell kostnadsbesparing för anställningsmyndigheten då färre rekryteringsförfaranden behöver göras om. Detsamma gäller möjligheten för myndigheten att säga upp den vars anställningsbeslut undanröjs efter överklagande. Denna möjlighet kan förhindra att myndigheten tvingas ha två arbetstagare och begränsar därmed tiden med dubbla löneutbetalningar. En annan konsekvens av våra förslag är att överklagandenämnderna inte ska göra en genomlysning av arbetsledningsbeslut som har fattats med stöd av en arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Detta kan på sikt leda till färre ärenden i överklagandenämnderna. Det kan också inledningsvis leda till fler klagomål eller fler tillsynsändren hos tillsynsmyndigheterna. De torde dock ha en övergående effekt och rymmas inom befintliga medel.

Bestämmelser om avstängning finns i LAS och kollektivavtal och avstängning sker redan i dag, även om det inte verkar vara särskilt frekvent förekommande. Att åtgärden lagregleras torde i sig inte leda till att fler avstängningsbeslut fattas. Eftersom vår föreslagna bestämmelse även tar sikte på en arbetstagares beteende, utökas dock möjligheten till avstängning något genom vårt förslag. Detta skulle således kunna leda till fler fall av avstängning. Mot bakgrund av att prövningen ska ske i flera led och att åtgärden bara får vidtas i allvarliga situationer, torde det dock inte leda till att märkbart fler beslut om avstängning fattas. Vi bedömer därför att vårt förslag varken leder till märkbart merarbete för anställningsmyndigheten eller till märkbart fler arbetstvister i domstol. Lagregleringen för avstängning kan således inte anses leda till ökade kostnader för statliga myndigheter. Denna bedömning får även anses gälla om 34 § andra stycket LAS upphävs och förbudet mot avstängning under en tvist om uppsägning bortfaller. Avstängning får enligt samma bestämmelse ske om särskilda skäl föreligger och så som vi har redogjort för i kapitel 5, är det inte vår avsikt att mindre allvarliga situationer än sådana som oftast skulle ses som särskilda skäl ska omfattas av vår föreslagna bestämmelse.

När det gäller upphävandet av SAN:s beslutsbehörighet för professorer kan förslaget innebära en viss, men marginell, kostnadsbesparing för staten i och med att antalet ärenden hos SAN skulle

minska. Antalet ärenden som rör professorer utgör, varierat från år till år, mellan 10–50 procent av nämndens totala antal ärenden. De totala omkostnaderna för nämnden uppgår enligt uppgift till cirka 28 000 kronor årligen. Den besparing som kan göras är således ytterst begränsad. Förändringen torde inte innebära några förhöjda kostnader för anställningsmyndigheterna, dvs. lärosätena, i och med att prövningen i fråga om professorer övergår till dem. Lärosätena måste även med gällande bestämmelser utföra en utredning innan ett ärende anmäls och överlämnas till SAN. Den tillkommande prövningen medför inget större merarbete som leder till behov av ytterligare resurser. Att anställningsmyndigheten helt och hållet förfogar över prövningen möjliggör ett effektivare förfarande när frågan hanteras internt inom ett lärosäte i stället för att ett externt organ – SAN – behöver involveras. Detta kan leda till en kostnadsbesparing för lärosätena.

Vad gäller våra förslag avseende myndighetschefers villkor kan vi inte heller se att de föreslagna bestämmelserna skulle medföra ökade kostnader för staten. Å ena sidan kan det antas att lönekostnaderna minskar vid ett antal förflyttningsfall men å andra sidan kan vårt förslag medföra att ingångslönerna för myndighetschefer på sikt ökar något. Sammantaget kan förslaget förväntas leda till viss marginell besparing.

Däremot bör förslaget att inkomstgarantin ersätts av ett avgångsvederlag kunna leda till minskade kostnader för staten. Det är emellertid en osäker analys eftersom hur många som ansöker om avgångsförmåner beror på många olika faktorer, t.ex. hur arbetsmarknaden ser ut och regeringens möjligheter att erbjuda myndighetschefer nya anställningar. Om fler myndighetschefer arbetar efter 65 års ålder, torde kostnaderna för avgångsförmåner också bli lägre.

10.5 Andra konsekvenser enligt kommittéförordningen

Förslagen i ett betänkande kan ha betydelse för ytterligare områden, vilka pekas ut i 15 § kommittéförordningen. Om förslagen har betydelse för dessa områden ska det bedömas om förslagen får konsekvenser för områdena. Dessa områden är kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställd-

heten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi bedömer att våra förslag inte får några direkta konsekvenser för dessa områden.

10.6 Sveriges internationella åtaganden

Våra förslag bedöms över lag inte ha någon Europarättslig påverkan. Även om vi föreslår en något snävare överprövningsmöjlighet för anställningsbeslut, anser vi att kraven som gäller för domstolsprövning i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är uppfyllda. Förslaget att lagreglera en överklagandenämnds rättsliga ställning bidrar i stället till att uppfylla de krav som gäller för att ett organ ska vara domstolsliknande.

Sverige har ratificerat flera av Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner. Enligt dessa finns ett förbud mot att lagstifta på ett område där det finns kollektivavtalsbestämmelser. Det finns i dag viss reglering rörande avstängning i kollektivavtal. Vi har dock gjort bedömningen att sådana bestämmelser i enlighet med RF endast får anges i lag. Vår bedömning är därför att vårt förslag inte ingriper i befintliga kollektivavtal på det sätt som ILO-konventionerna förbjuder och de kan därför inte anses hindra att vi nu föreslår bestämmelser om avstängning i lag.

Upphävandet av SAN:s beslutsbehörighet när det gäller professorer har ingen EU-rättslig påverkan. Som redovisats är det i normalfallet anställningsmyndigheten som har denna behörighet gentemot arbetstagare inom staten. Förändringen innebär enbart att prövningen för professorer sker på samma sätt som för övriga arbetstagare.

Det bör tilläggas att det, som redovisats, finns möjlighet till domstolsprövning av arbetsgivarens beslut enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetsvister, oavsett om det är SAN eller anställningsmyndigheten som fattar beslutet. Kraven i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är således också uppfyllda i denna del.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

4 a §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår att för prövning av överklaganden av anställningsbeslut hos en myndighet under regeringen svarar en särskild överklagandenämnd. Bestämmelsen är generell och det kan finnas flera olika överklagandenämnder beroende på område. I praktiken får bestämmelsen betydelse för de nämnder som inte redan finns reglerade i lag, såsom är fallet med Statens överklagandenämnd. Lagstöd för att en högskolas anställningsbeslut överklagas till en överklagandenämnd finns redan i 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434). Bestämmelsen tar inte sikte på beslut av riksdagens organ.

Med begreppet *anställningsbeslut* avses endast ett förvaltningsrättsligt beslut att anställa någon. Begreppet träffar inte arbetsledningsbeslut som innebär att en arbetstagare omplaceras eller får nya arbetsuppgifter inom ramen för den anställning som arbetstagaren redan har. Det innebär att en överklagandenämnd inte ska göra en genomlysning av ett beslut som av en myndighet har ansetts vara ett arbetsledningsbeslut, för att se om det borde vara ett anställningsbeslut. En överklagandenämnd ska alltså inte göra en bedömning av om en arbetstagares nya arbetsuppgifter ryms inom ramen för arbetstagarens arbetsskyldighet. Ett arbetsledningsbeslut kännetecknas av att det rör en arbetstagare som redan är anställd vid myndigheten. Även om ett beslut inte har rubricerats som ett arbetsledningsbeslut bör myndighetens intention med beslutet tillmätas avgörande betydelse.

4 b §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår under vilka förutsättningar en överklagandenämnd får undanröja ett anställningsbeslut. Bestämmelsen träffar de i dag existerande överklagandenämnderna. En överklagandenämnd kan endast undanröja ett anställningsbeslut och kan alltså inte ändra ett anställningsbeslut och sätta ett annat beslut i dess ställe. Därför används enbart begreppet undanröja. En konsekvens av ett undanröjande är att myndighetens förvaltningsrättsliga beslut inte längre gäller.

Ett undanröjande får ske i två olika situationer. I den första situationen, i första stycket punkten 1, handlar det om att beslutet får undanröjas om det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning. Sådana bedömningsgrunder finns i regeringsformen, lagen (1994:260) om offentlig anställning, anställningsförordningen (1994:373) och högskoleförordningen (1993:100). Eftersom begreppet *följer av* används i bestämmelsen omfattas även sådana bedömningsgrunder som en högskola enligt högskoleförordningen får bestämma själv. Sådana bedömningsgrunder framgår av en högskolas anställningsordning.

I den andra situationen, i första stycket punkten 2, handlar det om att ett fel som på annat sätt står i strid med lag eller annan författning har begåtts i beslutsprocessen. Det kan exempelvis vara fråga om att en jävssituation har förekommit eller att anställningen inte har ledigförklarats. Det kan också vara fråga om att beslutet i sig står i strid med lag eller annan författning. Här avses situationer som till exempel att myndigheten har anställt en person utan svenskt medborgarskap trots ett krav för anställningen i fråga, eller att myndigheten har anställt någon på en befattning som myndigheten inte är behörig att fatta beslut om. I denna situation är det inte tillräckligt att konstatera att det finns en brist utan den ska också kunna antas ha påverkat utgången i beslutet. Det innebär att mindre felaktigheter som kan ha gjorts av myndigheten och som inte har haft någon betydelse inte ska leda till ett undanröjande av anställningsbeslutet. Att beslutet ska ha tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning innebär normalt sett att andra interna bestämmelser som en myndighet har om hur anställnings-

processen ska gå till, utan att vara föreskrifter i regeringsformens mening, inte ska beaktas av en överklagandenämnd under punkten 2.

4 c §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår att om en överklagandenämnd undanröjer ett anställningsbeslut med stöd av första stycket första punkten i 4 b § utgör nämndens beslut saklig grund för uppsägning på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd av den först anställde.

Genom bestämmelsen görs en koppling till lagen om anställningsskydds bestämmelser om uppsägning på grund av personliga förhållanden. Arbetsgivaren ges således en möjlighet att säga upp den först anställde. Av 7 § lagen om anställningsskydd följer att arbetsgivaren i första hand är skyldig att omplacera arbetstagaren innan uppsägning sker. Tvåmånadersfristen enligt 7 § fjärde stycket lagen om anställningsskydd räknas från den dagen myndigheten får kännedom om överklagandenämndens beslut.

Bestämmelsen innebär att myndigheten inte behöver göra en turordningskrets, utan det är endast den som myndigheten har anställt genom det undanröjda beslutet, som kan bli föremål för en uppsägning på denna grund.

4 d §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen i 4 b § träffar även överprövningen av anställningsbeslut som görs av andra överklagandenämnder än Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för högskolan, såsom t.ex. Notarienämden. Genom bestämmelsen ges regeringen en möjlighet att i förordning undanta en viss nämnd från att tillämpa den inskränkta prövningsramen i 4 b § om det finns särskilda skäl. Skälen för undantaget måste således vara av en viss dignitet. Det kan exempelvis vara att det inte är lämpligt att tillämpa uppenbarhetsrekvisitet vid prövningen i en viss nämnd. Om en överklagande-

nämnd undantas från 4 b § blir inte heller 4 c § tillämplig avseende beslut från den nämnden.

30 a §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår i vilka situationer och under vilka förutsättningar som en arbetsgivare får stänga av en arbetstagare. Avstängning får endast användas i allvarliga situationer och om det verkligen är befogat. Bestämmelsen bygger därför på en prövning i flera led.

I det första ledet prövas om arbetsgivaren misstänker att eller det är bevisat att arbetstagaren har gjort sig skyldig till brott, grovt åsidosättande i anställningen, eller annat beteende som kan föranleda skiljande från anställningen.

Med begreppen misstänkt för och bevisligen gjort sig skyldig till avses deras betydelse i vardagligt språkbruk. Det krävs inte att misstanken har varit föremål för bedömning av polis eller åklagare.

När det gäller vilken typ av brott, grovt åsidosättande i anställningen, eller annat beteende som avses blir Arbetsdomstolens praxis om i vilka situationer avskedande eller uppsägning får ske vägledande. Enligt Arbetsdomstolens praxis kan såväl brott inom som utom anställningen i vissa fall leda till skiljande från anställningen. Med begreppet annat beteende avses exempelvis allvarliga samarbetsproblem, onykterhet i anställningen eller att en arbetstagare fortsätter med en förbjuden bisyssla.

För att avstängning ska få ske krävs även att det finns en riskfaktor. Om myndighetens förtroende eller den fortsatta utredningen riskerar att skadas, eller verksamheten påverkas på ett allvarligt sätt av att arbetstagaren fortsätter att arbeta, får avstängning ske. Det kan vara fråga om en arbetstagare som är misstänkt för informationsläckage och som inte bör fortsätta arbeta då det dels kan vara förtroendeskadligt, dels försvåra den fortsatta utredningen. Det kan också handla om en situation med allvarliga samarbetssvårigheter eller något annat beteende hos en arbetstagare som leder till allvarliga störningar i arbetsmiljön.

Av andra stycket framgår att om dessa förutsättningar föreligger får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande

om skiljande från anställningen har inletts, om avstängning inte är förbjuden enligt 34 § andra stycket, 35 § tredje stycket eller 37 § lagen om anställningsskydd. Det innebär att om en arbetstagare har inlett en tvist om uppsägningen ska bedömningen om avstängning får ske i stället göras enligt 34 § andra stycket lagen om anställningsskydd. Förbuden mot avstängning som finns i lagen om anställningsskydd gäller även vid avstängning enligt denna bestämmelse.

I tredje stycket anges att avstängning får ske för högst två månader i sänder. Efter denna tid måste myndigheten fatta ett nytt beslut om att avstängningen ska bestå.

30 b §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår att en arbetstagare behåller sin lön och andra anställningsförmåner under en avstängning.

Samma regler kommer alltså att gälla under en avstängning enligt denna lag som under en avstängning under en uppsägningstid enligt lagen om anställningsskydd. Den praxis som gäller för 12 § lagen om anställningsskydd blir vägledande.

34 §

Av bestämmelsen framgår att Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande för vissa arbetstagare.

En ändring görs i bestämmelsen genom ett nytt tredje stycke som innebär att när ett förfarande om avskedande har inletts i nämnden prövar nämnden frågor om avstängning enligt 30 a §. Detta får till följd att om frågan om avstängning väcks efter det att ett förfarande om avskedande har inletts i Statens ansvarsnämnd är det den nämnden i stället för anställningsmyndigheten som prövar frågan om avstängning.

35 a §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår att ett beslut om avstängning gäller omedelbart. Det innebär att beslutet är verkställbart omedelbart.

38 §

I bestämmelsen regleras att en domstol för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftägande avgörande kan bestämma att vissa beslut tills vidare inte ska gälla

En ändring görs i bestämmelsen genom ett nytt andra stycke som innebär att vid en tvist om ett avstängningsbeslut får domstolen inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att avstängningen ska upphöra. Detta ska dock inte gälla om en domstol i samband med en tvist om uppsägning enligt 34 § tredje stycket lagen om anställningsskydd kan besluta att en avstängning ska upphöra för tiden fram till det slutliga avgörandet.

42 §

Av bestämmelsens andra stycke framgår att föreskrifterna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte ska tillämpas när det gäller vissa beslut enligt lagen om offentlig anställning.

En ändring görs i andra stycket som innebär att beslut om avstängning enligt 30 a § också undantas från föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet.

11.2 Förslaget till förordning (0000:00) om myndighetscheferers tjänstepension, avgångsvederlag och villkor vid förflyttning

1 §

Av bestämmelsen framgår vilka arbetstagare som omfattas av förordningen. Förordningen omfattar alla myndighetschefer som utses av regeringen samt myndighetschefer som har förflyttats med stöd av 33 § andra stycket lagen om offentlig anställning och fått en ny anställning.

Förordningen gäller inte för en myndighetschef som är anställd med fullmakt. För den som är tjänstledig från en annan statlig anställning tillämpas bara 3 och 4 §§ om villkor vid förflyttning.

2 §

Av bestämmelsen framgår att villkoren enligt pensionsavtal inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16) är motsvarande tillämpliga med de tillägg och undantag som anges i förordningen.

3 §

Av bestämmelsen framgår att när en myndighetschef förflyttas till andra arbetsuppgifter och får en ny anställning som motsvarar den återstående tiden av den ursprungliga anställningen som myndighetschef ska en omprövning av chefens anställningsvillkor göras. Genom bestämmelsen införs en obligatorisk omprövning.

Bestämmelsen träffar inte de situationer då en myndighetschef lämnar ett uppdrag som chef i förtid och får en ny tidsbestämd anställning som sträcker sig längre över tid än den förra.

4 §

Av bestämmelsen framgår vad som ska gälla om arbetsgivaren och myndighetschefen inte kommer överens om lönen i den nya anställningen.

Genom bestämmelsen införs en anpassningsperiod på ett år då myndighetschefen får behålla samma lön som i den förra anställningen. Därefter ska lönen som lägst bestämmas till den genomsnittliga lönen för myndighetschefer per den 1 december föregående år. Om den befintliga lönen är lägre än så får myndighetschefen dock behålla denna. Myndighetschefen är inte garanterad ett visst lönepåslag för tiden därefter, utan blir föremål för arbetsgivarens gängse lönerrevision.

Vilka övriga anställningsvillkor som exempelvis bil- eller bostadsförmån som ska gälla i den nya anställningen bestäms ensidigt av arbetsgivaren.

5 §

Bestämmelsen motsvarar 21 § i förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer (2016 års chefsförordning).

Av bestämmelsen framgår syftet med avgångsvederlaget. Inkomstgarantin som fanns i den tidigare förordningen har tagits bort.

6 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 22 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår under vilka förutsättningar det finns rätt till avgångsvederlag. Rätten förutsätter att arbetstagaren inte har erbjudits fortsatt anställning i samma befattning på myndigheten. Rätt till avgångsvederlag finns inte om arbetstagaren tackar nej till ett erbjudande om fortsatt anställning i samma befattning.

En skillnad från den tidigare förordningen är att en av förutsättningarna är att arbetstagaren inte har fyllt 65 år eller uppbär ålderspension enligt PA 16. Tidigare var en förutsättning att arbetstagaren inte fick inkomstgaranti eller ålderspension enligt PA 16. Möjligheten till inkomstgaranti mellan 61 och 65 år har nu tagits bort varför avgångsvederlag kan fås till 65 års ålder.

7 §

Bestämmelsen motsvarar 5 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår vilken frånvaro som påverkar beräkningen av tiden för chefsanställningar.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 23 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår hur lång tid som ett avgångsvederlag längst kan betalas ut från avgångsdagen. Avgångsvederlag betalas dock längst till och med utgången av månaden före den månad då arbetstagaren fyller 65 år. Det innebär att om förmånstagaren fyller 65 år innan det har gått 24 månader upphör avgångsvederlaget.

9 §

Bestämmelsen motsvarar 24 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår till vilket belopp avgångsvederlaget ska bestämmas.

10 §

Bestämmelsen motsvarar 12 § och delvis 24 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår att avgångsvederlaget ska minskas om förmånstagaren har andra inkomster.

11 §

Bestämmelsen motsvarar 14 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår att Statens tjänstepensionsverk kan besluta att avgångsvederlaget ska minskas om förmånstagaren vidtar någon av de åtgärder som anges i denna.

12 §

Bestämmelsen motsvarar 15 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår att Statens tjänstepensionsverk kan ompröva ett beslut att minska en utbetalning av avgångsvederlag om nya förhållanden inträder.

13 §

Bestämmelsen motsvarar 19 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår att förmånstagaren ska lämna de uppgifter till Statens tjänstepensionsverk som verket behöver för att kunna bedöma om avgångsvederlag ska betalas ut, minskas eller jämkas eller om den ska omprövas. Om begärda uppgifter inte lämnas in får verket hålla inne utbetalningar till dess att uppgifter inkommer.

14 §

Bestämmelsen motsvarar 20 § i 2016 års chefsförordning.

Av bestämmelsen framgår hur återbetalning ska gå till för det fall ett för högt belopp har betalats ut.

11.3 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

2 kap. Styrelse, rektor och övrig organisation

2 §

Bestämmelsen reglerar styrelsens uppgifter. En följdändring görs i 2 § 6 med anledning av att 4 kap. 16 § denna förordning upphävs. Hänvisningen till Statens ansvarsnämnd och 4 kap. 16 § tas bort. Ändringen innebär ingen ändring i sak för styrelsens uppgifter.

4 kap. Lärare

16 §

Bestämmelsen upphävs. Därigenom upphör Statens ansvarsnämnds beslutsbehörighet för professorer och i stället gäller anställningsmyndighetens behörighet i enlighet med 3 § anställningsförordningen.

Det införs en övergångsbestämmelse som gäller för professorer som är anställda med fullmakt, se vidare kapitel 9.

17 §

I bestämmelsen hänvisas till ovannämnda 16 §. Denna hänvisning tas bort då 16 § upphävs.

12 kap. Överklagande

2 §

Av bestämmelsen framgår vilka beslut av en högskola som får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

En ändring görs i första punkten på så sätt att begreppet *anställningsbeslut* vid en högskola används i stället för det nuvarande begreppet beslut om anställning. Begreppet anställningsbeslut har den betydelsen som anges i kommentaren till 4 a § lagen om offentlig anställning.

11.4 Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

3 §

Av bestämmelsen framgår vilken myndighet som prövar frågor om anställning.

En ändring görs i första punkten i bestämmelsen som innebär att regeringen prövar frågor om avstängning för en myndighetschef som lyder direkt under regeringen.

15 §

Av bestämmelsens första stycke framgår att om det uppkommer en fråga om en åtgärd som ska prövas av Statens ansvarsnämnd ska frågan anmälas dit. Av andra stycket framgår vilken myndighet som ska göra anmälan.

En ändring görs i första stycket som innebär att om en fråga om avstängning som ska prövas av Statens ansvarsnämnd uppkommer, ska detta genast anmälas till nämnden.

21 §

Av bestämmelsen framgår bl.a. att en myndighets beslut i anställningsärenden överklagas hos Statens ansvarsnämnd.

En ändring görs i paragrafens första stycke på så sätt att begreppet *anställningsbeslut* används i stället för det nuvarande begreppet beslut i anställningsärenden. Begreppet anställningsbeslut har den betydelsen som anges i kommentaren till 4 a § lagen om offentlig anställning.

11.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd

1 §

Av bestämmelsen framgår vilken typ av beslut som Statens överklagandenämnd är behörig att överpröva.

En ändring görs i punkten 1 på så sätt att begreppet *anställningsbeslut* används i stället för det nuvarande begreppet beslut i anställningsärenden. Begreppet anställningsbeslut har den betydelsen som anges i kommentaren till 4 a § lagen om offentlig anställning.

3 §

Av bestämmelsen framgår vilken sammansättning Statens överklagandenämnd ska ha samt att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Ett tillägg görs i andra stycket som innebär att minst tre av de andra ledamöterna ska vara jurister. Med jurist avses en person som har en juristexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen eller motsvarande äldre examen.

5 §

Av bestämmelsen framgår att Statens överklagandenämnd är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

En ändring görs i paragrafens första stycke som innebär att minst en av de fyra andra ledamöterna ska vara jurist för att nämnden ska vara beslutsför. Jurist har samma betydelse som i 3 §.

11.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

3 kap. Anställningar vid Försvarshögskolan

1 §

Bestämmelsen justeras som en följd av att 4 kap. 16 § högskoleförordningen upphävs. Hänvisningen till denna reglering i högskoleförordningen tas bort.

Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU14. *Statlig förvaltning, m.m.*

Propositioner

Prop. 1964:140. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till vissa grundlagsändringar.*

Prop. 1965:60. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt, m.m.*

Prop. 1973:129. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om anställningsskydd, m.m.*

Prop. 1973:177. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274), m.m.*

Prop. 1975:78. *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*

Prop. 1975/76:105. *med förslag till arbetsrättsreform m.m.*

Prop. 1976/77:59. *om utbildning och forskning inom högskolan m.m.*

Prop. 1983/84:120. *om regeringens befattning med besvärshandlingarna.*

Prop. 1985/86:116. *om meritvärdering i statlig tjänst m.m.*

Prop. 1986/87:99. *om ledning av den statliga förvaltningen.*

Prop. 1991/92:76. *om vissa förändringar av myndighetsstrukturen inom högskole- och studiestödsområdena, m.m.*

Prop. 1992/93:1. *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

- Prop. 1993/94:65. *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Prop. 1993/94:90. *Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen, m.m.*
- Prop. 1996/97:19. *Beskattning av bilförmån, m.m.*
- Prop. 1996/97:141. *Högskolans ledning, lärare och organisation.*
- Prop. 1997/98:1. *Budgetpropositionen för 1998.*
- Prop. 1997/98:101. *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*
- Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*
- Prop. 2001/02:15. *Den öppna högskolan.*
- Prop. 2002/03:47. *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*
- Prop. 2005/06:56. *En moderniserad rättsprövning, m.m.*
- Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008.*
- Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2018/19:91. *Anställningskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år.*
- Prop. 2018/19:133. *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv.*
- Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2020/21:143. *Institutet för mänskliga rättigheter.*
- Prop. 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022.*

Lagrådsremisser

- Lagrådsremiss. *En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden.*

Ds och SOU

Ds 2006:19. *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter.*

Ds 2019:2. *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetsystem.*

Fi2020/05036. *Vissa ändrade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet.*

SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*

SOU 1992:60. *Enklare regler för statsanställda.*

SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning.*

SOU 2007:98. *Karriär för kvalitet.*

SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag.*

SOU 2011:81. *Myndighetschefers villkor.*

SOU 2013:25. *Åtgärder för ett längre arbetsliv.*

SOU 2016:65. *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten.*

SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*

Regeringsskrivelser

Skr. 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken.*

Skr. 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik.*

Kommittédirektiv

Dir. 1989:50. *En översyn av lagstiftningen om offentlig anställning.*

Rättspraxis och myndighetsbeslut

AD 1929 nr 29.

AD 1972 nr 7.

AD 1978 nr 89.

- AD 1978 nr 92.
AD 1981 nr 68.
AD 1981 nr 147.
AD:s beslut den 23 oktober 1998 i mål nr B 121/98.
AD 2003 nr 76.
AD 2010 nr 51.
AD 2010 nr 52.
AD 2011 nr 36.
AD 2016 nr 74.
AD 2018 nr 24.
AD 2019 nr 2.
AD 2020 nr 64.
Chaudet mot Frankrike. Europadomstolens dom meddelad den 29 oktober 2009.
HFD 2011 ref. 48.
Justitiekanslerns beslut dnr 5475-17-2.1.
Justitieombudsmannens beslut dnr 2540-2001.
Justitieombudsmannens beslut dnr 1102-2009.
Justitieombudsmannens beslut dnr 4816-2018 och 4835-2018.
Pellegrin mot Frankrike. Europadomstolens dom meddelad den 8 december 1999.
Statens överklagandenämnds beslut dnr A 16/0052 0066-0068.
Universitetskanslersämbetets (tidigare Högskoleverkets) beslut reg.nr 31-5195-0.
Universitetskanslersämbetets beslut reg. nr 1-00196-17.
Överklagandenämnden för högskolans beslut reg.nr 215-211-13.

Litteratur, publikationer m.m.

- Arbetsgivarverket (2018, reviderad 2021). *Anställning i staten*.
Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*.
5 uppl. Norstedts Juridik.

- Justitiekanslern. *Remissyttrande över betänkandet (SOU 2004:23) Från verksförordning till myndighetsförordning*. Dnr 1143-04-80.
- Källström, Kent och Malmberg, Jonas (2019). *Anställningsförhållandet, Inledning till den individuella arbetsrätten*. 5 uppl. Iustus Förlag.
- Pfeifer, Karl (2019). *Lagen om offentlig anställning En kommentar*. Norstedts Juridik.
- Regeringens chefspolicy för myndighetschefer. *Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet*.
- Statens överklagandenämnd. *Redogörelse för Statens överklagandenämnds verksamhet under 2020*. Dnr 4.1-137-2021.
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2018). *Allmän förvaltningsrätt*. 27 uppl. Liber.
- Universitetskanslersämbetet (tidigare Högskoleverket). *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*. Rapport 2006:3.
- Universitetskanslersämbetet. *Årsrapport 2021*.
- Warnling Conradson, Wiweka (2011). *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*. Studentlitteratur.

Kommittédirektiv 2020:120

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 civilt 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 48352018) 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 klagorande 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 arbetstagarare ur tjänstgöring, anses kunna ställa en arbetstagarare åt sidan. En anledning till ett sådant beslut kan vara att arbetstagararen uppträder påverkad eller är våldsamt på arbetsplatsen. Denna rätt att försätta en arbetstagarare 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 arbetstagarare inom polisväsendet, utrikesförvaltningen och försvaret från sina arbetsuppgifter med omedelbar verkan, om det är nödvändigt med hänvisning till landets bästa. Arbetsgivaren och arbetstagararen kan även komma överens om att en arbetstagarare ska vara arbetsbefriad med lön. En sådan överenskommelse kan innebära att arbetstagararen inte ska vistas på arbetsplatsen.

Arbetsgivarens åtgärd att stänga av en arbetstagarare på grund av arbetstagararens 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. Avvikelse 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 arbetstagarare stängas av från arbete om så nödvändigtvis måste ske. Arbetstagararen 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 arbetstagararens opartiskhet, skada myndighetens anseende eller försvåra den fortsatta utredningen. Avstängning får ske i avvaktan på arbetsgivarens slutliga ställningstagande under högst 30 kalenderdagar i sänder.

Arbetstagararen behåller som huvudregel sina anställningsförmåner under avstängning och vid försättande ur tjänstgöring (jfr 6 kap. 9–10 §§ VA/VAT).

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 Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81 s. 134) kan förflyttningar kritiseras från olika perspektiv. Ett förflyttningsbeslut 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 botten 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 myndighetschefer 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)

Kommittédirektiv 2021:111

Tilläggsdirektiv till utredningen Vissa frågor om statligt anställdas rättsställning (Fi 2020:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 19 november 2020 kommittédirektiv om vissa frågor om statligt anställdas rättsställning (dir. 2020:120). Enligt direktiven ska utredaren bl.a. lämna förslag som säkerställer att Statens överklagandenämnds och Överklagandenämnden för högskolans beslut att ändra ett anställningsbeslut följs, samt analysera under vilka förutsättningar en statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om anställningsvillkoren för myndighetschefer bör anpassas för en situation då en myndighetschef i samband med en förflyttning får ändrade arbetsuppgifter. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 19 november 2021.

Uppdraget ändras dels på så sätt att utredaren även 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 av Statens ansvarsnämnd, dels på så sätt att uppdraget utvidgas i den del som gäller anställningsvillkor för myndighetschefer till att bl.a. även omfatta vissa lönefrågor efter en förflyttning.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2022.

Uppdraget att utreda Statens ansvarsnämnds ansvar för vissa frågor som rör professorers anställningar

Enligt 4 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100) beslutar Statens ansvarsnämnd om disciplinansvar, avskedande och vissa andra frågor som rör professorers anställningar. Beslut som avser andra universitets- och högskoleanställda fattas av lärosätet. Om styrelsen har beslutat att inrätta en personalansvarsnämnd vid lärosätet är det enligt 2 kap. 15 § högskoleförordningen och 25 § myndighetsförordningen (2007:515) nämnden som ska pröva frågorna.

Den särreglering som gäller för professorer infördes då dessa utsågs av regeringen och var få till antalet, och då en anställning som professor innebar en arbetsledande position inom lärosätet. I dag är förutsättningarna annorlunda. Professorer anställs i likhet med övriga anställda av respektive lärosäte. Antalet professorer har ökat markant och anställningen som professor innebär inte längre per automatik arbetsledning på hög nivå. Samtidigt har statens roll som arbetsgivare utvecklats och lärosätenas autonomi stärkts.

Utredaren ska därför

- analysera om prövningen i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, läkarundersökning, avstängning och avskedande när det gäller professorer ska göras av den anställande myndigheten i stället för av Statens ansvarsnämnd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera myndighetschefers anställningsvillkor

I de ursprungliga direktiven framhålls vikten av att anställningsvillkoren för myndighetschefer är attraktiva för att de mest kvalificerade personerna ska kunna rekryteras. Som närmare beskrivs i direktiven får en myndighetschef som lyder under regeringen förflyttas med stöd av 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). I den allmänna debatten riktas återkommande kritik mot att myndighetschefer får behålla lön och andra anställningsvillkor när de förflyttas.

En myndighetschef anställs i normalfallet för en tid om sex år vid första anställningsperioden, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. Det finns behov av att närmare analysera vad detta inne-

bär för anställningens attraktivitet och vad som skapar bäst förutsättningar för chefen att leda myndighetens verksamhet med ett gott resultat. Det bör i sammanhanget framhållas att regleringen i lagen (1982:80) om anställningsskydd om rätt att kvarstå i anställningen inte gäller för myndighetschefer med en tidsbegränsad anställning.

Med undantag för landshövdingar beslutar regeringen att den myndighetschef som så önskar har rätt till en bilförmån. De villkor som gäller för bilförmånen framgår av en bilaga till regeringsbeslutet om anställning. I villkoren anges att värdet av bilförmånen ska tas upp till beskattning enligt Skatteverkets föreskrifter och rekommendationer. Anställningsvillkoren för myndighetschefer anställningar följer en mångårig praxis som beskrivs i betänkandet Myndighetschefer villkor (SOU 2011:81 s. 63–89).

Utredaren ska därför

- ta ställning till om en ordning bör införas som ger förutsättningar för att lönen efter en förflyttning enligt 33 § andra stycket LOA bättre ska kunna återspegla skillnaden i ansvar och krav vid en jämförelse mellan anställningen som myndighetschef och en sådan annan statlig anställning som hon eller han förflyttas till,
- analysera om den nuvarande tidsbegränsade anställningen som myndighetschef är ändamålsenlig,
- kartlägga förutsättningarna för att myndighetschefer i högre utsträckning än i dag ska kunna arbeta längre som myndighetschefer genom att vara anställda efter ordinarie pensionsålder enligt kollektivavtal,
- bedöma om förmånen i form av rätt till fri bil bör omregleras eller tas bort, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt beskriva konsekvenserna för lärosätena som arbetsgivare och för professorerna av att överföra ansvaret för att pröva vissa frågor kopplade till anställningen till den anställande myndigheten. Utredaren ska vidare beskriva konsekvenser för tjänstepension, inkomstgaranti och andra avgångsförmåner enligt författ-

ningar och kollektivavtal av att ändra anställningsvillkoren för myndighetschefer.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2022.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade
livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Avfallsbeskattning – En fråga
om undantag? [x]

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks
för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot
journalister och utövare av vissa
sambällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på
internet – och ordningen för beslut vid
förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]