

**Rektor**

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Finansdepartementet)

Yttrande över promemorian Regler för avstängning av statligt anställda

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Finansdepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på promemorian Regler för avstängning av statligt anställda. Universitetet har följande att anföra.

Generella synpunkter

Stockholms universitet är generellt sett positivt till promemorians förslag om att utöka möjligheten att stänga av statligt anställda. Det finns ett behov av att i vissa fall kunna stänga av medarbetare från arbetsplatsen och från att utföra arbetsuppgifter för att skydda verksamheten och arbetsmiljön på arbetsplatsen. Universitetet bedömer att mycket i förslaget är väl avvägt. I några delar överensstämmer emellertid förslaget inte med Stockholms universitets bedömning, vilket utvecklas i det följande.

Specifika synpunkter**Undantag för doktorander (avsnitt 3.3, ss. 21ff.)**

Enligt förslaget ska reglerna om avstängning inte omfatta doktorandanställningar enligt 5 kap 1 § högskoleförordningen (HF). Skälet till detta anges främst vara att doktorander har antagits till forskarutbildning och därmed i första hand är studenter. I förslaget anges också att det finns möjligheter att vidta disciplinära åtgärder mot studenter enligt 10 kap HF. Stockholms universitet avstyrker denna del av förslaget och förespråkar att doktorander ska kunna stängas av på samma sätt som övriga anställda enligt förslaget, eller åtminstone i den utsträckning en avstängning skulle bli aktuell enligt 10 kap HF.

Det stämmer att doktorander är studenter. Anställning är dock en vanlig finansieringsform. Det finns också enligt HF i vissa fall en skyldighet för lärosätet att efter en viss tid anställa en doktorand som är stipendiefinansierad (5 kap 4 § HF). När en doktorand är anställd är han eller hon inte längre bara student utan också arbetstagare. Doktoranden omfattas då av lärosätets kollektivavtal och erhåller merparten av de arbetsrättsliga rättigheter som övriga anställda. En doktorand är också en del av arbetsmiljön och kan bryta såväl mot sina

studierättsliga förpliktelser som mot sina arbetsrättsliga skyldigheter. Även en doktorand kan alltså bryta mot anställningsavtalet i den grad att en avstängning skulle anses motiverad.

Ytterligare en aspekt som utredaren förbiser i förslaget är att de disciplinära åtgärderna om avstängning enligt 10 kap HF ofta inte går att tillämpa på en anställd doktorand. Anledningen till detta är att studierna och arbetsuppgifterna flyter ihop. Majoriteten av en doktorands arbetsuppgifter består normalt av samma uppgifter som doktoranden utför inom ramen för sina doktorandstudier. På samma sätt används system och arbetsverktyg ofta både för studier och arbetsuppgifter. Många gånger går det inte att dra en skarp gräns mellan studier och arbete, eller så är det en mycket liten del av doktorandens uppgifter som kan särskiljas som enbart studier alternativt enbart arbete. Det nuvarande förbudet att stänga av en arbetstagare innebär därför i praktiken att en anställd doktorand normalt inte kan stängas av från sina arbetsuppgifter och arbetsverktyg. Därmed går det i många fall inte att tillämpa en avstängning enligt 10 kap HF. En sådan disciplinåtgärd blir därmed tandlös och innebär att doktoranden kan fortsätta tillträda arbetsplatsen och utföra sina studier och arbetsuppgifter trots att doktoranden blivit dömd till avstängning i universitetets disciplinnämnd. Det är en olägenhet för universitetet och innebär också att anställda doktorander hanteras olika jämfört med doktorander med annan finansiering.

Att undanta doktorander från avstängning enligt förslaget skulle innebära att det även fortsättningsvis skulle vara i princip omöjligt att i praktiken stänga av anställda doktorander, även om de arbetsrättsliga och/eller studenträttsliga förutsättningarna skulle vara uppfyllda.

Grunder för avstängning (avsnitt 3.4, ss. 23ff.)

En lagreglering om avstängning av statligt anställda behöver uppfylla två krav: dels arbetsgivares behov av att stänga av arbetstagare i allvarliga situationer, dels att arbetstagare skyddas mot godtyckliga avstängningar. Enligt den tidigare kollektivavtalsbestämmelsen fick avstängning endast ske om en arbetstagare på ”goda grunder” misstänktes för brottslighet eller annat grovt åsidosättande som kan föranleda skiljande från anställningen. Någon motsvarande kvalificeringsgrund finns inte i förslaget. Att en statlig arbetsgivare ska kunna stänga av en arbetstagare enbart genom att påstå att ett uppvisat beteende hos arbetstagaren ”kan antas” leda till en uppsägning eller ett avskedande är vagt och öppnar för godtycklighet. För att stärka rättssäkerheten bör formuleringen ”på goda grunder” läggas till, och samtidigt bör grunder för avstängning utvecklas i förarbetena.

Lön och andra anställningsförmåner under avstängningen (avsnitt 3.5, ss. 28f.)

I promemorian föreslås att lön och anställningsvillkor ska bestå under avstängningen men konstateras även att det kan finnas situationer när det inte är möjligt eller lämpligt att upprätthålla en ovillkorlig rätt till anställningsförmåner. Enligt förslaget ska behov av sådana avvikelser identifieras av arbetsmarknadens parter och regleras i kollektivavtal. I lag (1994:261) om fullmaktsanställning (LFA) saknas regler om de villkor som ska gälla vid avstängning. För fullmaktsanställda avgörs den frågan i kollektivavtal. Det finns dock skäl att

fundera över om villkoren vid avstängning är så särskilda från avstängningen som sådan att villkoren inte omfattas av lagkravet i 12 kap. 7 § RF. Stockholms universitet anser att den frågan bör beaktas i den fortsatta beredningen av ärendet. LFA tillkom långt innan Arbetsdomstolen klargjorde att avstängning aktualiserar lagkrav enligt 12 kap. 7 § RF och kan därför inte läggas till grund för att den lösningen ska styra innehållet i den nya regeln om avstängning i LOA. Frågan om villkoren under avstängning också omfattas av 12 kap. 7 § RF bör därför behandlas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Beslut om avstängning (avsnitt 3.6, ss 29ff.)

Mot bakgrund av den vaga formuleringen att det för ett avstängningsbeslut räcker med ett uppvisat beteende hos arbetstagaren som kan antas leda till att uppsägning eller ett avskedande är det förvånande att förhandlingsskyldigheten nu föreslås utgå. En förhandlingsskyldighet skulle stärka möjligheterna för en rättssäker hantering av de ofta svåra ärenden som avstängningar utgör. Parterna har stor erfarenhet av att hantera sådana förhandlingar, även skyndsamt om så skulle behövas. Därtill kan förhandlingar leda till frivilliga och mer ändamålsenliga lösningar, för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Avstängningar bör således bara undantagsvis kunna ske omedelbart. Huvudregeln bör vara att de ska föregås av förhandling.

Enligt promemorian ska avstängning enligt den föreslagna bestämmelsen inte aktualisera förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Detta motiveras av att beslut om avstängning i dessa fall liksom enligt vad som gäller för fullmaktsanställda och enligt 31 § LOA ska gälla omedelbart för att inte förlora sin verkan.

Arbetsgivares arbetsledningsrätt är en principiell grundpelare i svensk arbetsrätt. Den innebär att arbetsgivaren ensidigt kan fatta beslut om att leda och fördela arbetet. Ursprungligen innefattade den också en rätt att fritt ingå och avsluta anställningsavtal. I MBL finns regler om förhandling inför arbetsledningsbeslut, 11–14 §§ MBL. Utgångspunkten är att en arbetsgivare först kan fatta arbetsledningsbeslutet när dessa förhandlingar är avslutade. Syftet, vilket också får anses vara en grundpelare i svensk arbetsrätt, är att ge arbetstagare insyn och inflytande även inom området för arbetsgivares ensidiga beslutanderätt. Genom lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS) begränsas arbetsledningsrätten på flera sätt. För att skilja en arbetstagare från anställning uppställs exempelvis vissa krav, t ex sakliga skäl. I och med att lagstiftaren begränsade arbetsledningsrätten kom inte reglerna i 11–14 §§ MBL att automatiskt gälla för de lagreglerade situationerna. Lagstiftaren ansåg dock att arbetstagarnas insyn och inflytande är en så pass viktig aspekt i beslutsfattande att olika förhandlings- och överläggningsregler i lite olika form knöts till beslut om avsked och uppsägning av arbetstagare. Inför arbetsbristuppsägningar är exempelvis 11–14 §§ MBL fortsatt tillämpliga (29 § LAS) och i andra fall t ex vid uppsägning av personliga skäl och vid avsked ska arbetstagaren underrättas i förväg och om arbetstagaren är fackligt organiserad den fackliga organisationen varslas (30 § LAS). Arbetstagaren och den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör har också rätt till överläggning.

Ett beslut om avstängning utgör en mycket ingripande åtgärd för en arbetstagare och det är av det skälet regeringsformens lagkrav enligt 12 kap. 7 § RF aktualiseras. Det talar för att facket kopplas in inför ett sådant beslut och att utrymme för förhandling ges. Samtidigt ska åtgärden i huvudsak aktualiseras i fall när fortsatt närvaro av den anställda på ett eller annat sätt hotar verksamheten. Det är därmed i de flesta fall rimligt att krav på samråd inte försenar åtgärden. Stockholms universitet kan därför tillstyrka att förhandlingsskyldigheten enligt 11–14 §§ MBL inte blir tillämplig inför beslut om avstängning. Däremot bör någon form av varsel ske mot bakgrund av beslutets ingripande karaktär. Enligt den föreslagna bestämmelsen om avstängning är det inte givet att alla situationer är lika akuta. Att helt avstå från krav på varsel framstår som olämpligt samtidigt som det finns behov av att tidpunkten för varslet bör vara flexibelt. Föreskriften i 5 § lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsmarknaden (förtroendemannalagen) utgör en lämplig utgångspunkt för hur en sådan bestämmelse kan utformas. Enligt 5 § förtroendemannalagen ska arbetsgivaren underrätta förtroendemannen (arbetstagaren) och varsla den lokala arbetstagarorganisationen minst två veckor i förväg. Föreligger hinder härför, skall varsel och underrättelse istället lämnas så snart det kan ske. Föreskriften innehåller också en rätt till överläggning om det sker inom en vecka från det att underrättelse och varsel lämnats. Enligt universitetets mening utgör en sådan varsel- och underrättelseskyldighet en väl avvägd lösning vid beslut om avstängning. Att motsvarande inte gäller enligt 31 § LOA som aktualiseras vid avstängning som är nödvändigt för landets bästa eller vid avstängning av fullmaktsanställda utgör inte i sig övertygande argument för att varsel och underrättelse inte ska ske i detta fall. För det första aktualiseras avstängning i den nu föreslagna bestämmelsen i många fler situationer än vad som gäller enligt 31 § LOA. Vidare, enligt 12 § 2 st. LFA, ska om den fullmaktsanställda är fackligt ansluten myndigheten genast underrätta den lokala arbetstagarorganisationen som arbetstagaren tillhör om beslutet. Avstängning enligt LFA aktualiseras i andra situationer än vad som nu föreslås och gäller arbetstagare med andra uppgifter. Det finns därför skäl att för den grupp som det aktuella förslaget avser, öppna upp för underrättelse och varsel i förväg. Samtidigt är det viktigt att notera att underrättelseskyldighet faktiskt föreligger också för fullmaktsanställda. Att ge andra arbetstagar kategorier sämre möjlighet att tillvarata sina fackliga rättigheter framstår som högst olämpligt.

I promemorian föreslås att avstängningen ska gälla tillsvidare, dvs. utan tidsbegränsning. Skälen till att någon tidsbegränsning inte föreslås är att avstängning i vissa fall kan behöva pågå under lång tid och att någon tidsbegränsning inte gäller för fullmaktsanställda eller enligt 31 § LOA. Avstängning enligt förslaget i promemorian kan ske i många olika situationer och gäller omedelbart. Avstängning utgör en ingripande åtgärd. I det tidigare gällande kollektivavtalet kunde ett beslut om avstängning avse 30 dagar. I betänkandet SOU 2022:8 föreslogs två månader. Det framstår som olämpligt att en så ingripande åtgärd som avstängning i alla de fall som kan aktualiseras enligt förslaget inte ska vara tidsbestämd. Situationen för fullmaktsanställda och tillämpligheten av 31 § LOA skiljer sig till stor del från den som föreslås i promemorian. 31 § LOA aktualiseras exempelvis om det är nödvändigt för landets bästa. En mer proportionerlig ordning för den föreslagna bestämmelsen är att en tidsgräns om två månader införs och att myndigheten får fatta ett nytt beslut om behov finns

när tidsgränsen löpt ut. En alternativ lösning kan vara att en huvudregel föreskriver en tidsbegränsning om två månader om det inte är uppenbart att avstängningen kommer att behöva pågå under längre tid.

Avstängning av professorer (avsnitt 3.7, ss. 31ff.)

Förslaget innebär att frågor om avstängning av professorer ska beslutas av Statens ansvarsnämnd om ett förfarande om avskedande inletts i nämnden. Stockholms universitet menar dock att frågor om avstängning behöver hanteras skyndsamt och bäst beslutas av den anställande myndigheten. Universitetet bedömer att det inte finns skäl att särbehandla professorer i detta fall. Det är oklart i förslaget om möjligheten för ordförande i lärosätets personalansvarsnämnd att besluta om avstängning i vissa brådskande fall även kan tillämpas på professorer.

Skadestånd (avsnitt 3.8, ss. 34f.)

Enligt promemorian ska arbetstagare ha rätt till skadestånd enligt LAS om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ och avstängning men inte om avstängningsbeslutet fattas på felaktig grund. Förutom vid formfel tycks det innebära att det inte är möjligt att få ett avstängningsbeslut rättsligt prövat. Stockholms universitet delar här den bedömning som bland andra Arbetsdomstolen gjorde vid remitteringen av SOU 2022:8 där det heller inte föreslogs att grunden för avstängningsbeslutet skulle kunna prövas rättsligt, att prövning ska kunna ske och liksom Arbetsdomstolen i det ärendet att det också ska vara möjligt att få ett avstängningsbeslut prövat interimistiskt även i sådant fall. Som motivering till att något sådant skadeståndsansvar inte föreslås hänvisas till de resonemang som fördes inför 1976 års LOA. Utgångspunkten var att andra kontrollsystem för att tillse att den offentliga förvaltningen utfördes under lagarna var tillräckliga, exempelvis det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel, ansvaret för tjänsteförseelse samt den tillsyn som görs av Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Emellertid kan ett resonemang om skadestånd som fördes för närmare 50 år sedan inte med övertygelse och tidsenlig argumentation överföras till vår tid. Vikten av att individer får kompensation vid rättighetsförlust har stärkts genom både Europakonventionen och EU-rätten. Själva utgångspunkten för lagstiftningsärendet om avstängning av statligt anställda är att föreskrifter om avstängning utgör grundläggande bestämmelse om arbetstagares rättsställning (AD 2022 nr 8) och att den därför kräver lagstöd enligt 12 kap. 7 § RF. Att grunderna för ett beslut som alltså utgör en grundläggande bestämmelse om en arbetstagares rättsställning inte ska kunna prövas rättsligt framstår som främmande. Ett skadestånd fyller ett helt annat syfte än de tillsyns- och kontrollfunktioner som promemorian hänvisar till. En avstängning utgör en ingripande åtgärd och om en myndighet fattar ett beslut på felaktig grund framstår det närmast som stötande om det inte vore möjligt att få en sådan sak prövad och utkräva skadestånd.

Detta beslut är fattat av rektor, Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Henrik Lindell Kennberg,



Ledningssekretariatet (protokollförare). Ärendet har beretts av Juridiska institutionen och Statsvetenskapliga institutionen samt av Personalavdelningen och Rättssekretariatet. Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.