



LUND UNIVERSITY

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

Rönmar, Mia; Nyström, Birgitta; Wenander, Henrik

2022

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Rönmar, M., Nyström, B., & Wenander, H. (2022). Remissyttrande: Betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8).

Total number of authors:
3

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer V 2022/979

Datum 2022-09-15

Finansdepartementet

Rektor

Yttrande över betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda, (SOU 2022:8)

Ert diarienummer Fi2022/01388

Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Universitetet har valt att dels yttra sig generellt som arbetsgivare, dels genom att bifoga juridiska fakultetens yttrande i sin helhet (bilaga).

Sammanfattning

Utifrån ett arbetsgivarperspektiv ser Lunds universitet positivt på betänkandets förslag, med ett undantag. Universitetet ifrågasätter om förslaget att uppsägning ska ske på grund av förhållande som hänför sig till arbetstagaren personligen är bästa sättet att hantera en överklagandenämnds beslut att upphäva ett anställningsbeslut.

Överklagande av anställningsbeslut (avsnitt 4.3 och 4.4)

Lund universitet instämmer med förslaget att överklagandenämnderna enbart ska överpröva anställningsbeslut och att dess prövning ska begränsas enligt förslaget.

Ett undanröjt anställningsbeslut kan ligga till grund för uppsägning på grund av personliga skäl (avsnitt 4.5)

Lunds universitet är positiv till att en anställning ska kunna avslutas om en överklagandenämnd undanröjer beslutet, men avslår förslaget att en överklagandenämnds beslut om undanröjande av anställningsbeslut ska anses utgöra sakliga skäl för uppsägning på grund av personliga förhållanden.

Det faktum att överklagandenämnden undanröjer ett beslut, med hänvisning till att myndigheten uppenbart inte följt de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning, anser inte universitetet bör drabba den enskilde mer än nödvändigt.

Vidare anser universitetet inte att det kan förutsättas, med hänvisning till allmänna rättsgrundsatser, att ett upphävt anställningsbeslut innebär att en myndighet återupptar handläggningen och fattar ett nytt beslut (s. 78). Universitetet är av uppfattningen att detta bör framgå av lag.

Lunds universitet föreslår i stället att det i lagen om offentlig anställning klargörs att ett beslut av en överklagandenämnd direkt ska kunna läggas till grund för avslutande av anställningen. Detta kan jämföras med att en arbetsgivare kan avsluta en anställning dels då en anställd beviljats hel sjukersättning i 4 b § lagen om anställningsskydd dels vid innehav av flera statliga anställningar enligt 11 § lagen om offentlig anställning. Ett sådant beslut bör dock förenas med en varseltid för att underlätta för den enskilde att finna annan försörjning. Universitetet är medveten om att eftersom ett nytt rekryteringsförfarande kan ta lång tid kan universitetets förslag undantagsvis och kortsiktigt äventyra myndigheternas kompetensförsörjningsbehov. Universitetet är dock av uppfattningen att det allmännas intresse av att myndigheter fattar rättssäkra beslut inte bör medföra att anställda riskerar att sägas upp på grund av personliga förhållanden, vilket är betänkandets förslag. En uppsägning på grund av personliga skäl är starkt förknippat med misskötsamhet, vilket känns oberättigad när det är myndigheten som hanterat rekryteringen felaktigt. Även betänkandets slutsats om att ett formellt fel som påverkat utgången i ett anställningsärende inte ska kunna leda till anställningens avslutande är oklar och hade behövt förtydligas.

Utökad reglerad möjlighet till avstängning (avsnitt 5)

Lunds universitet instämmer med förslaget.

Prövningen av vissa arbetsrättsliga åtgärder för professorer (avsnitt 6)

Lunds universitet instämmer med förslaget.

Myndighetschefers villkor (avsnitt 7)

Lunds universitet instämmer med förslaget. Däremot hade universitetet välkomnat att rektorers anställningsvillkor utreddes i särskild ordning då dessa ofta faller utanför förordningens tillämpningsområde. Orsaken är att de oftast bibehåller sin (grund)anställning som vetenskapligt kompetent lärare och som de sedan återgår till efter sitt chefsförordnande. De villkor som ska gällas vid återgång hanteras genom förhandlingar mellan berörda universitet vilket känns otillfredsställande.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande och bilagda yttrande från juridiska fakulteten har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av senior arbetsrättsjurist Kristine Widlund, sektionen HR.

Erik Renström

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Mia Rönnmar

Lunds universitet
Rektor

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

Fi2022/01388

Juridiska fakultetsstyrelsen, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professorerna Birgitta Nyström, Mia Rönnmar och Henrik Wenander.

Allmänna överväganden

Fakultetsstyrelsen har inte någon invändning mot förslagen i betänkandet, med undantag av de föreslagna ändringarna avseende överklagade anställningsbeslut (se avsnitt 4 i betänkandet). På detta område har fakultetsstyrelsen följande synpunkter.

Överklagade anställningsbeslut

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som säkerställer att myndigheterna följer Statens överklagandenämnds (SÖN) och Överklagandenämnden för högskolans (ÖNH) beslut. I betänkandet anges att avsikten med förslagen är att öka legitimiteten för överklagandenämndernas beslut och att göra det enklare för myndigheterna att följa dessa beslut utan att kompetensförsörjningen och anställningstryggheten påverkas.

I betänkandet föreslås:

- att överklagandenämnderna bara ska överpröva anställningsbeslut,
- en förändrad omfattning av överklagandenämndernas prövning,
- att det ska finnas en möjlighet till uppsägning av den först anställda, samt
- att SÖN:s rättsliga ställning och sammansättning ska förändras.

Gränsdragningen mellan anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut aktualiserar rättsliga, ibland relativt komplicerade, frågor rörande anställningsavtalets innehåll, arbetsledningsrätt och arbetsskyldighet samt omplacering och omreglering. Här kunde betänkandet med fördel ha innehållit en mer utvecklad arbetsrättslig analys (se exempelvis J. Malmberg, *Anställningsavtalet. Om anställningsförhållandets individuella reglering*, Iustus, Uppsala 1997 och M. Rönnmar, *Arbetsledningsrätt och arbetsskyldighet. En komparativ studie av kvalitativ flexibilitet i svensk, engelsk och tysk kontext*, Juristförlaget i Lund, Lund 2004). Den oklarhet som kan finnas rörande gränsdragningen mellan anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut

kan, enligt fakultetsstyrelsens mening, inte undanröjas genom den föreslagna lagtekniska förändring som består i att i författningstext ersätta ”beslut om anställning” respektive ”beslut i anställningsärenden” med ”anställningsbeslut”. (Den föreslagna förändringen är för övrigt inte konsekvent genomförd, se förslag till 12 kap. 2 § 1 HF, ”*anställningsbeslut* vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §”.)

I betänkandet föreslås en förändrad omfattning av överklagandenämndernas prövning. En överklagandenämnd ska undanröja ett anställningsbeslut om det är uppenbart att myndigheten har frångått de bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning eller om beslutet på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning (i det senare fallet krävs också att felet kan ha påverkat utgången i beslutet).

Förslaget utgör, som också påpekas i betänkandet, ett avsteg från den allmänna regeln för förvaltningsrättsligt överklagande (också betecknat förvaltningsbesvär) som innebär att överinstansen bland annat, under vissa förutsättningar, får ändra det överklagade beslutet i sak. Denna ordning motiveras med intresset av en snabb och obyråkratisk process. I praktiken finns det visserligen områden där överinstansen sällan eller aldrig har praktisk möjlighet till att ändra beslut i sak. Att här helt avskära denna möjlighet skulle dock enligt fakultetsstyrelsens mening vara alltför långtgående. Det kan uppstå situationer där det är meningsfullt att ha kvar denna möjlighet att rätta till beslut i överklagandenämnderna. Det framgår inte heller tydligt vilket problem som förändringen avser lösa. Denna förändring skulle dessutom på överklagandenämndernas område rubba en förvaltningsrättslig grundregel. För de regler i den allmänna förvaltningsrätten som framgår av förvaltningslagen (2017:900) gäller, att det krävs ”starkt bärande sakliga eller funktionella motiv” för undantag från lagens subsidiära bestämmelser (prop. 2016/17:180 s. 288 f.). På motsvarande sätt finns det av systematiska skäl anledning att vara varsam med förändringar av betydelse för den samlade allmänna förvaltningsrätten utan en mer djupgående analys.

I det här sammanhanget vill fakultetsstyrelsen uppmärksamma de särskilda hänsyn som gör sig gällande i universitets- och högskolesektorn och i förhållande till ÖNH. Här framgår bedömningsgrunderna vid anställning av reglering i högskoleförordningen, anställningsordningar vid högskolan (och ibland även anställningsordningar vid högskolans fakulteter eller motsvarande) och i för aktuell anställning särskilt upprättad kravprofil. Det bör klargöras i förarbetena att skrivningen ”bedömningsgrunder som följer av lag eller annan författning” också omfattar bedömningsgrunder som följer av kravprofiler. I universitets- och högskolesektorn är rekryteringsprocessen (jämför diskussionen om den föreslagna författningstexten ovan och ”det sätt som beslutet har tillkommit på”) av stor betydelse, och inrymmer processuella garantier för iakttagandet av principer om meritokrati, saklighet samt skicklighet och förtjänst. Förvaltningsbeslut om anställning fattas här mot bakgrund av sakkunniggranskning, bland annat skriftliga utlåtanden av särskilt utsedda sakkunniga, och beredning i kollegiala organ. Det är viktigt att dessa processer, och ett noga iakttagande av alla relevanta regler, inklusive jävsregler, även fortsatt kan bli föremål för prövning av ÖNH.

I betänkandet föreslås införandet av en möjlighet till uppsägning av den först anställda. En ny paragraf, 4 c §, föreslås införas i lagen (1994:260) om offentlig anställning med följande lydelse: ”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 anställningsskydd av den först anställda.”

Fakultetsstyrelsen avstyrker detta förslag, av flera skäl.

När det gäller överklagande av anställningsbeslut och samordningen av förvaltningsrättsliga och civilrättsliga beslut och processer gör sig olika intressen gällande, såsom arbetsgivar-, arbetstagar- och allmänintressen. Det är fakultetsstyrelsens uppfattning att betänkandets förslag i denna del i otillräcklig utsträckning beaktar arbetstagarintresset. En uppsägning p.g.a. personliga skäl kan i dessa situationer få långtgående praktiska och ekonomiska konsekvenser för den först anställda, och verka delvis stigmatiserande på arbetsmarknaden.

Fakultetsstyrelsen saknar i betänkandet en närmare arbetsrättslig analys av användningen av uppsägning på grund av personliga skäl respektive uppsägning på grund av arbetsbrist vid ett överklagat och undanröjt anställningsbeslut, exempelvis hanteringen av arbetsbrist och tillämpningen av lagstadgade och kollektivavtalade regler i staten, såsom tillämpningen av ändringarna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, det statliga turordningsavtalet samt det nya avtalet om flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet inom statlig sektor.

Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning är det redan, inom ramen för befintlig reglering, möjligt att finna tillfredsställande lösningar på den samordningsproblematik som kan uppstå mellan förvaltningsrätt och civilrätt/arbetsrätt. Arbetsgivaren kan i en pågående rekryteringsprocess avvakta med att sluta ett civilrättsligt anställningsavtal till dess att förvaltningsbeslutet i ärendet har vunnit laga kraft (vilket sker när överklagandefristen har löpt ut och inget överklagande har inkommit eller när överklagandenämnden har fattat ett beslut i överklagandeärendet). Arbetsgivaren kan också hantera den övertalighet som kan uppstå genom överklagandenämndens beslut om undanröjande av ett anställningsbeslut genom anställning av både den först anställda och den klagande med hjälp av lagstadgade och kollektivavtalade regler om arbetsbristuppsägningar och turordning.

Enligt delegation

Birgitta Nyström

Mia Rönmar

Henrik Wenander