

**YTTRANDE**Finansdepartementet  
fi.remissvar@regeringskansliet.seAvdelning  
Juridiska avdelningenHandläggare  
Carl Braunerhielm  
+46 8 563 085 38  
carl.braunerhielm@uka.se

## Yttrande över betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8), dnr Fi2022/01388

Utbildningsdepartementet har remitterat ovan rubricerat betänkande till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). UKÄ har i sin egenskap av arbetsgivare inga invändningar mot förslagen. Men UKÄ är även tillsynsmyndighet för universitet och högskolor. Som sådan har UKÄ, bland annat utifrån de särskilda förutsättningar som gäller inom högskolesektorn, synpunkter på betänkandet. Dessa sammanfattas först nedan, därefter följer en detaljredovisning av synpunkterna enligt betänkandets disposition.

### Sammanfattning

UKÄ instämmer i utredningens bedömning i *avsnitt 4.3* att arbetsledningsbeslut inte ska prövas av överklagandenämnderna. UKÄ noterar dock att förslaget innebär att det i praktiken blir beslutsmyndigheten som förfogar över om ett visst beslut är överklagbart genom att benämna det som antingen anställnings- eller arbetsledningsbeslut. Det är mycket svårt för en tillsynsmyndighet som UKÄ att ha invändningar mot lärosätets bedömningar av vilken typ av beslut det egentligen rört sig om. UKÄ kan inte tillstyrka förslaget i den del det innebär att överklagandenämnderna inte ska göra prövningar som innefattar om vissa arbetsuppgifter faller inom eller utom ramen för en arbetstagares arbetskyldighet.

När det gäller förslagen i *avsnitt 4.4* anser UKÄ att beviskravet att det för undanröjande ska vara *uppenbart* att myndigheten har frångått bedömningsgrunderna är för högt ställt och att beviskravet *klart framgår* framstår som mer rimligt. Undanröjande av ett anställningsbeslut bör enligt UKÄ:s mening också kunna ske när ett lärosäte har begått ett formellt fel i förhållande till sin anställningsordning. UKÄ bedömer att det finns en otydlighet i huruvida förslagens 4 b-c §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) även gäller Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) eftersom ÖNH är upprättad enligt den särskilda bestämmelsen i 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434), HL.

UKÄ tillstyrker att ett undanröjt anställningsbeslut ska kunna medföra uppsägning. UKÄ anser dock inte, som utredningen föreslår i *avsnitt 4.5*, att uppsägning bör kunna ske på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) när ett anställningsbeslut har undanröjts. Eftersom det är myndighetens felaktiga anställningsbeslut som

utgör grunden för uppsägningen är detta en omständighet som är hänförlig till myndigheten och inte till arbetstagarerna, varför UKÄ förespråkar att en ny uppsägningsgrund införs istället.

UKÄ anser att 4 c § LOA bör utformas som en obligatorisk bestämmelse. Enligt UKÄ:s mening bör det även vara möjligt att säga upp den först anställda när överklagandenämnden har undanröjt ett anställningsbeslut av formella skäl enligt 4 b § 2 LOA. Det kan annars uppstå situationer då det framstår som stötande att den anställda inte kan sägas upp, exempelvis om anställningsbeslutet har undanröjts på grund av jäv. Utredningens förslag medför att beslutsmyndigheten också kan få två anställda på samma anställning och tvingas lösa detta med det arbetsrättsliga regelverket angående arbetsbrist vilket inte är önskvärt.

Vad gäller *avsnitt 4.6* noterar UKÄ att förslaget att regeringen ska kunna besluta att en överklagandenämnd är undantagen från tillämpningen av 4 b § LOA. Det innebär att det liksom idag kommer att saknas en koppling mellan förvaltningsrättsliga beslut och civilrättsliga anställningsavtal för sådana nämnder. UKÄ ställer sig frågande till om detta är önskvärt.

UKÄ har inga invändningar mot förslaget *avsnitt 6.3.1* att den prövning som Statens ansvarsnämnd för närvarande utför i fråga om professorer bör göras av anställningsmyndigheten.

UKÄ tillstyrker alla förslag i *kapitel 7* utom förslaget i *avsnitt 7.5.6 En omprövning av villkoren bör ske*. UKÄ delar inte utredningens uppfattning och anser även att attraktiviteten till anställningar som myndighetschef påverkas om det är möjligt att förändra anställningsvillkoren vid förflyttningar.

### **4.3 Överklagandenämnderna bör endast överpröva anställningsbeslut**

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att arbetsledningsbeslut inte ska prövas av överklagandenämnderna. UKÄ noterar dock att utredningens förslag innebär att det i praktiken blir beslutsmyndigheten som förfogar över om ett visst beslut är överklagbart genom att benämna det som antingen anställnings- eller arbetsledningsbeslut. UKÄ konstaterar att det är en grundläggande princip inom förvaltningsrätten att det är överinstansen som gör en bedömning av ett besluts faktiska verkningar vilka är avgörande för om beslutet är överklagbart, jfr 41 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och prop. 2016/17:180, s. 332.

Om beslutsmyndigheten har bedömt att ett visst beslut är ett arbetsledningsbeslut, men det i själva verket är ett anställningsbeslut, och anställningen inte har ledigkunjorts enligt 6 § anställningsförordningen (1994:373), är detta dessutom normalt ett sådant grovt handläggningsfel som innebär att anställningsbeslutet ska undanröjas vid ett överklagande. Utredningen uttalar (s. 76) att om en myndighet 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. UKÄ vill framhålla att det i regel inte faller inom tillsynsmyndigheternas ansvar att överpröva myndighetsbeslut – i detta fall om det rör sig om ett arbetsledningsbeslut eller ett anställningsbeslut som borde ha föregåtts av en utlysning. Sådana prövningar görs normalt genom överklagande till en överinstans. Det är mycket svårt för en tillsynsmyndighet som UKÄ att ha invändningar mot beslutsmyndighetens bedömningar i dessa fall. UKÄ fungerar inte heller som en överprövningsinstans.

UKÄ kan därför som tillsynsmyndighet inte tillstyrka förslaget i den del det innebär att överklagandenämnderna inte ska göra prövningar som innefattar om vissa arbetsuppgifter faller inom eller utom ramen för en arbetstagares arbetskyldighet.

#### 4.4 Omfattningen av överklagandenämndernas överprövning bör inskränkas

UKÄ vill särskilt uppmärksamma att i anställningsärenden som gäller professorer ska sakkunnigbedömning om de sökandes skicklighet hämtas in, om det inte är uppenbart obehövt för prövningen av skickligheten (4 kap. 6 § högskoleförordningen [1993:100], HF). I dessa ärenden och många andra anställningsärenden som gäller lärare inom högskolesektorn finns ett relativt omfattande bedömningsunderlag angående de sökandes skicklighet. Överklagandenämnden för högskolan har därför bättre förutsättningar att göra en prövning av parternas skicklighet i dessa ärenden än vad som är fallet för andra statliga anställningar.

UKÄ noterar att inskränkningen av den överprövning som ska göras har begränsats till att anställningsbeslutet frångått de bedömningsgrunder som *följer* av lag eller annan författning. Utredningen tar upp att bedömningsgrunderna kan finnas i högskolornas anställningsordningar. Utredningen utgår vidare från (s. 61) att de krav som har ställts upp i kravprofilen bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som ska beaktas vid bedömningen enligt 4 § första stycket LOA och hur tungt dessa ska väga. UKÄ förutsätter att också bedömningsgrunder som *följer* av lag eller annan författning även kan anges i annonsen för anställningen. UKÄ anser att det är grundläggande att bedömningsgrunder som framgår av kravprofil och annons ska läggas till grund för överklagandenämndernas prövningar.

UKÄ noterar vidare att utredningen inte synes föreslå att formella fel i förhållande till ett lärosätes anställningsordning ska kunna medföra undanröjande enligt den föreslagna 4 b § 2 LOA. UKÄ konstaterar dock att avvikelser från procedurregler i en anställningsordning kan resultera i att ett lärosäte fattar ett felaktigt anställningsbeslut. UKÄ anser därför att 4 b § 2 LOA bör skrivas på ett liknande sätt som 4 b § 1 LOA så att den även inkluderar formella fel i förhållande till lärosätens anställningsordningar.

När det gäller beviskravet att det enligt utredningens förslag ska vara *uppenbart* att myndigheten har frångått bedömningsgrunderna anser UKÄ att detta beviskrav framstår som för högt ställt. Om beviskravet läggs på denna nivå riskerar bedömningen av vem som ska få en anställning att förskjutas från de grundläggande kraven på att den som är skickligast ska få anställningen mot att den som inte uppenbart är mindre skicklig än en eventuell klagande ska få anställningen. Mot denna bakgrund anser UKÄ att beviskravet *klart framgår* framstår som mer rimligt.

UKÄ noterar slutligen att 4 a § LOA enligt förslagets författningskommentar i praktiken får betydelse för de nämnder som inte redan finns reglerade i lag, såsom är fallet med Statens överklagandenämnd. Det konstateras därefter att lagstöd för att en högskolas anställningsbeslut överklagas till en överklagandenämnd finns redan i 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434), HL. UKÄ konstaterar att det i förslagets 4 b-c §§ LOA anges att bestämmelserna gäller en sådan överklagandenämnd som avses i 4 a § LOA. UKÄ anser att det häri ligger en otydlighet enligt

ordalydelsen i 4 b-c §§ LOA om de även gäller ÖNH eftersom ÖNH är upprättad enligt den särskilda bestämmelsen i 5 kap. 1 § HL.

#### **4.5 Ett undanröjt anställningsbeslut bör i vissa fall möjliggöra uppsägning**

UKÄ tillstyrker att ett undanröjt anställningsbeslut ska kunna medföra uppsägning. UKÄ anser dock inte att uppsägning bör ske på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen enligt 7 § första stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd när det är myndighetens felaktiga anställningsbeslut som utgör grunden för uppsägningen. Detta är en omständighet som är hänförlig till myndigheten och inte till arbetstagaren. UKÄ förespråkar därför att en ny uppsägningsgrund införs istället.

UKÄ ställer sig frågande till varför 4 c § LOA är utformad som en fakultativ och inte en obligatorisk bestämmelse. En grundläggande princip är att beslutsmyndigheten är skyldig att tolka och verkställa överklagandenämndens beslut på ett lojalt sätt. Om beslutsmyndigheten enligt förslaget endast ges en möjlighet att säga upp den person som anställdes först finns det en risk att detta kan uppfattas som en uppluckring av denna princip. Det kan ur ett tillsynsperspektiv även uppstå svårigheter med att kritisera en myndighet för att den inte har följt en fakultativ bestämmelse. UKÄ anser därför att 4 c § LOA bör utformas som en obligatorisk bestämmelse.

UKÄ anser vidare att det är oklart varför 4 c § LOA inte ska vara tillämplig när anställningsbeslutet undanröjts för att det på annat sätt har tillkommit i strid med eller står i strid med lag eller annan författning (4 b § första stycket 2 LOA). Detta kan inte anses tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga anställningar tillsätts efter objektiva grunder. Enligt UKÄ:s mening kan det uppstå situationer då det framstår som stötande att den anställda inte kan sägas upp, exempelvis om anställningsbeslutet har undanröjts av formella skäl för att den som fattat beslutet vid myndigheten har varit jävig. Det kan i detta sammanhang tilläggas att jävspanproblematiken inom högskolesektorn är komplex. Det finns ett flertal ärenden där ÖNH har undanröjt anställningsbeslut på grund av jäv. Exempelvis har gemensamt författarskap ansetts kunna utgöra jäv (jfr ÖNH:s beslut 2000-09-20, reg.nr 22-244-00). Som författningsförslaget är utformat kommer det inte vara möjligt att säga upp den anställda i sådana situationer med stöd av 4 c § LOA.

Utredningen utgår från (s. 64) att beslutsmyndigheten, liksom idag, ska göra om anställningsprocessen och fatta ett nytt anställningsbeslut när det första beslutet har undanröjts av formella skäl. Utredningens förslag medför att beslutsmyndigheten i så fall kan få två anställda på samma anställning och tvingas lösa detta med det arbetsrättsliga regelverket angående arbetsbrist vilket inte är önskvärt.

UKÄ anser därför att det även bör vara möjligt att säga upp den först anställda när överklagandenämnden har undanröjt ett anställningsbeslut av formella skäl enligt 4 b § 2 LOA.

## 4.6 Andra överklagandenämnder

UKÄ noterar att enligt förslaget ska regeringen kunna besluta om undantag från tillämpningen av 4 b § LOA och att därmed även 4 c § LOA i sådant fall blir undantagen från tillämpningen. Det innebär att det liksom idag kommer att saknas en koppling mellan förvaltningsrättsliga beslut och civilrättsliga anställningsavtal för sådana nämnder. UKÄ ställer sig frågande till om detta är önskvärt.

### 6.3.1 Prövningen av arbetsrättsliga åtgärder bör utföras av anställningsmyndigheten

UKÄ har inga invändningar mot förslaget att den prövning som Statens ansvarsnämnd för närvarande utför i fråga om professorer bör göras av anställningsmyndigheten.

## 7. Myndighetschefers villkor

UKÄ tillstyrker alla förslag i kapitlet utom förslaget i avsnitt 7.5.6 *En omprövning av villkoren bör ske*. Utredningen anser att en omprövning av arbetstagarens anställningsvillkor ska göras om arbetstagaren förflyttas enligt 33 § andra stycket LOA eller får en ny anställning. Utredningen anser inte att det är ett hållbart argument för att behålla nuvarande praxis att hänvisa till att vetenskapen 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. UKÄ delar inte utredningens uppfattning och anser även att attraktiviteten till anställningar som myndighetschef påverkas om det är möjligt att förändra anställningsvillkoren vid förflyttningar. Ämbetet avstyrker därför förslaget.

Beslut om att fastställa yttrandet har fattats av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av seniora verksjuristen Carl Braunerhielm i närvaro av avdelningschefen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och gruppchefen Martin Wincent. I den slutliga handläggningen har även deltagit HR-specialisten Katarina Sandström.

Anders Söderholm