

Finansdepartementet

Regler om avstängning av statligt anställda (promemoria)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 25 mars 2024 (Fi2024/00814) ombetts att yttra sig över promemorian *Regler om avstängning av statligt anställda*.

Promemorians förslag

I promemorian föreslås kompletteringar och bearbetningar av de förslag som lämnats om avstängning av statligt anställda i betänkandet *Rätt och rimligt för statligt anställda* (SOU 2022:8).

Bakgrund

I promemorian anføres bl.a. följande: Utgångspunkten på arbetsmarknaden är att en arbetsgivare kan frånta en arbetstagare arbetsuppgifter med stöd av den allmänna arbetsledningsrätten, om arbetstagaren får behålla sina löneförmåner. För den statliga sektorn gäller dock särskilda förutsättningar. Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning, i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. I dagsläget finns lagregler om avstängning av statligt anställda avseende fullmaktsanställda i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Statligt anställda som har uppdrag som fackliga förtroendemän omfattas vidare av vissa regler om avstängning i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen). Därutöver finns det i 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning bestämmelser om att arbetstagare inom polisväsendet, utrikesförvaltningen och vissa försvarsmyndigheter omedelbart får skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. Parterna på det statliga avtalsområdet träffade ett kollektivavtal om avstängning som började gälla den 1 oktober 2017 (13 kap. 12 § villkorsavtalet). Arbetsdomstolen har dock i ett avgörande i november 2022 bedömt att en statlig arbetsgivare inte har rätt att stänga av en anställd med stöd av kollektivavtalet eller den

allmänna arbetsledningsrätten eftersom åtgärden saknar lagstöd enligt 12 kap. 7 § regeringsformen (AD 2022 nr 49). Parterna har därefter den 30 september 2023 upphävt den aktuella bestämmelsen.

Ändringar i lagen om offentlig anställning

I promemorian föreslås, mot den ovan angivna bakgrunden, att möjligheterna att stänga av statligt anställda utökas och ytterligare bestämmelser som har med avstängningen att göra. De nya reglerna om avstängning föreslås införas i lagen om offentlig anställning och kommer därmed att omfatta anställda hos dels riksdagen och dess myndigheter, dels myndigheterna under regeringen.

I promemorian föreslås även att en arbetstagare ska kunna stängas av från arbetet om han eller hon uppvisar ett beteende som kan antas leda till en uppsägning eller ett avskedande och det finns en risk för att fortsatt arbete skadar förtroendet för myndigheten, hindrar verksamhetens behöriga gång eller försvårar den fortsatta utredningen av beteendet och av om beteendet ska leda till arbetsrättsliga åtgärder. En arbetstagare ska alltid kunna stängas av från arbetet om en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot honom eller henne för ett brott som vid en fällande dom kan antas leda till uppsägning eller avskedande.

Möjligheterna att stänga av en statligt anställd ska inte omfatta doktorander som har anställts enligt 5 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

En facklig förtroendeman ska enligt förslaget få stängas av från arbetet endast om avstängning inte är förbjuden enligt förtroendemannalagen. Det innebär att en facklig förtroendeman, vars funktion är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen, enbart får stängas av från arbetet på grund av de omständigheter som har lett till uppsägningen om det finns särskilda skäl. Om en domstol har fattat ett interimistiskt beslut om att en förtroendemanns anställning trots ett avskedande ska bestå, får arbetsgivaren inte stänga av förtroendemannen från arbete på grund av de omständigheter som har lett till avskedandet.

Ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. Bestämmelserna om arbetsgivares förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas när det gäller sådana beslut.

En anställd ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal.

Ett avstängningsbeslut ska kunna prövas interimistiskt av domstol.

Arbetstagare ska ha rätt till skadestånd enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning. Bestämmelserna om preskription i lagen om anställningsskydd ska tillämpas på sådana skadeståndsanspråk.

Statens ansvarsnämnd ska besluta i frågor om avstängning när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen samt arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Regeringen får föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

I promemorians konsekvensbedömning (kapitel 5) anges bl.a. att förslagen bedöms vara i överensstämmelse med de internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig. ILO:s konventioner nämns inte särskilt.

Svenska ILO-kommittén vill nämna följande av Sverige ratificerade ILO-konventioner av relevans för förslagen.

Konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten ratificerades av Sverige 1950 och är en av ILO:s så kallade kärnkonventioner. Av artikel 4 följer att åtgärder där så är erforderligt ska vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och utnyttjandet i största möjliga omfattning av anordningar för frivilliga förhandlingar mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer, å ena sidan, och arbetarorganisationer, å andra sidan, i syfte att åvägabringa en reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal. Av artikel 6 följer att konventionen inte avser tjänstemän i allmän tjänst, men inte heller får tas till intäkt för en begränsning av dem medgivna rättigheter eller eljest rubbning i deras ställning.

Konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar ratificerades av Sverige 1982 och är en av ILO:s kärnkonventioner. Av artikel 5 framgår bl.a. att åtgärder ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar och att syftet med dessa åtgärder ska vara bl.a. att successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till alla frågor som anges i artikel 2. Frågorna som anges är bl.a. att bestämma arbets- och anställningsvillkor.

Konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarandet för fastställandet av anställningsvillkor i offentlig tjänst ratificerades av Sverige 1979. Av artikel 1 punkten 1 framgår att den är

tillämplig på alla personer anställda av myndigheter, i den mån förmånligare bestämmelser i andra ILO-konventioner inte är tillämpliga på dem. I punkten 2 anges att det genom nationell lagstiftning bestäms i vilken utsträckning den ska tillämpas på sådana högre tjänstemän vars uppgifter i regel betraktas som policyskapande eller ledande eller på arbetstagare vilkas åligganden är av strängt konfidentiell art. Av punkten 3 framgår att det genom nationell lagstiftning bestäms i vilken utsträckning den ska tillämpas på Försvarsmakten och poliskåren. Av artikel 6 följer bl.a. att representanter för erkända organisationer för offentligtanställda ska beviljas sådana förmåner att de både under och utom arbetstid blir i stånd att fullgöra sina uppgifter snabbt och effektivt. I artikel 7 anges att åtgärder där så är nödvändigt ska vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och användandet i största möjliga utsträckning av förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan de berörda myndigheterna och organisationer för offentligtanställda eller av andra metoder som bereder representanter för de offentligtanställdas möjlighet att medverka vid fastställandet av dessa villkor.

Konvention (nr 135) om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet ratificerades av Sverige 1972. Av artikel 2 följer bl.a. att arbetstagarnas representanter inom företaget ska åtnjuta sådana lättnader som är ägnade att snabbt och effektivt sätta dem i stånd att fullgöra sina uppgifter.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

Kommittén har tidigare yttrat sig över betänkandet *Rätt och rimligt för statligt anställda* (SOU 2022:8), vårt ärende nr 22/2022. Betänkandet innehöll förslag om att det skulle införas en ny regel om möjlighet att stänga av statligt anställda. Kommittén redogjorde även då i sitt yttrande för konventionerna (nr 98) och (nr 154) I yttrandet delade ILO-kommittén utredningens bedömning i sak såtillvida att för det fall det enligt svensk grundlag krävs reglering i lag för att en arbetsgivare ska ha rätt att stänga av en arbetstagare från arbetet detta inte bör strida mot de ovan nämnda konventionerna. Det är i en sådan situation inte möjligt att reglera frågan genom kollektivavtal. Numera får genom Arbetsdomstolens avgörande (AD 2022 nr 49) anses klarlagt att regeringsformens reglering innebär att avstängning av en statligt anställd kräver stöd i lag. Såvitt avser fackliga förtroendemän föreslås därutöver att det förbud mot avstängning som följer av förtroendemannalagen fortsatt ska gälla. Kommitténs bedömning är, med beaktande av dessa omständigheter, att föreslagen reglering om avstängning inte strider mot de angivna konventionerna.

I promemorian föreslås dessutom att parterna ges möjlighet att i kollektivavtal reglera frågan om rätten till lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden.

Svenska ILO-kommitténs sammantagna bedömning är att förslagen inte står i strid med Sveriges internationella åtaganden i förhållande till ILO.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad Cathrine Lilja Hansson och ledamöterna Ulrika Björne, Cecilia Mobach, Ola Brinnen, Anna Bergsten, Sofia Linder, Cyrene Martinsson Waern, Lise Donovan samt Sophie Silverryd.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Helle Ellehöj
Sekreterare