

Arbetsrättsliga åtgärder vid en statlig myndighet*

av Kristina Ahlström

I denna artikel, som är den andra delen av en serie i Ny Juridik, presenterar advokaten och arbetsrättspecialisten Kristina Ahlström¹ de särskilda regler som gäller för arbetsrättsliga åtgärder med anledning av att arbetstagare vid en statlig myndighet som missköter sin anställning. Innehållet baseras på litteratur och praxis inom området och är huvudsakligen av deskriptiv karaktär men har flera inslag av praktisk diskussion.

1. Inledning

I denna artikel behandlas huvudsakligen frågor om arbetsrättsliga åtgärder för anställda vid statliga myndigheter. I stort är det samma regler som gäller för alla anställda oavsett privat eller offentlig sektor, men det finns fortfarande kvar en del särskilda regler i författningar beträffande statlig sektor, särskilt förfaranderegler.

För många myndigheter är dessa frågor sällan aktuella och när de väl aktualiseras har man inte den rutin och kunskap som behövs för att handlägga dessa ärenden. De förvaltningsrättsliga reglerna är dessutom ofta inte så kända inom HR-området och det kan därför finnas anledning att repetera dessa.

* I myndigheter innefattas även högskolor, universitet och i vissa fall affärsverk.

¹ Kristina Ahlström driver egen advokatverksamhet genom Ahlström Advokatbyrå, se www.ahlstromadvokat.se. Hon har tidigare varit anställd vid flera statliga myndigheter, bland annat Skatteverket och Regeringskansliet samt inom högskolesektorn.

Detta är inte en komplett redovisning av området utan fokuserar på att ge en överblick, framför allt av hur staten är organiserad inom området. Arbetsgivarverket har i flera skrifter lämnat vägledning för statliga arbetsgivare vid prövning av frågor om anställningsskydd och tjänsteansvar.² En lagkommentar finns också till de två främsta lagarna inom området.³

Sist i avsnitt 8 lyfts några frågor upp till diskussion: finns brister i kunskapen om förfarandet, hur är kontakten mellan myndighet och nämnder, varför kan inte Statens ansvarsnämnd säga upp chefer, det saknas fortfarande regler om avstängning, är Statens ansvarsnämnd rätt instans för prövning av myndighetschefers anställning och har Arbetsgivarverket övergett föreskriftsformen för att i stället lämna vägledning i broschyrer?

1.1 Två rättsområden reglerar handläggningen

Regler för personal vid statliga myndigheter finns både inom det arbetsrättsliga området och det förvaltningsrättsliga. Svårigheten att tillämpa dessa två rättsområden samtidigt vid rekrytering har behandlats tidigare.⁴

Grundläggande bestämmelser om anställda vid statliga myndigheter ska finnas i lag.⁵ De särskilda arbetsrättsliga författningarna är främst: lagen om offentlig anställning, lagen om fullmaktsanställning och anställningsförordningen. I vissa fall ersätter dessa föreskrifter de allmänna föreskrifterna och ibland kompletterar de.

När det gäller arbetsrättsliga åtgärder vid misskötsamhet finns inte några särskiljande materiella regler om uppsägning och avsked. Det är samma bestämmelser som gäller: uppsägning regleras i 7 § lagen om anställningsskydd, förkortad LAS, och avsked regleras i 18 § LAS. Avtal om vissa anställningsformer är dock inte möjliga att säga upp, exempelvis fullmaktsanställning.

² Arbetsgivarverket, *Anställningsskydd*, 2009 och *Tjänsteansvaret*, Cirkulär 2005:2.

³ Lennart Aspegren, Eskil Hinn & Carl Johan Karlson, *Offentlig arbetsrätt – En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, Wolters Kluwer, uppl. 3, 2015.

⁴ Kristina Ahlström, *Rekrytering till statlig sektor*, Ny Juridik nr 2/2017 s. 19–57.

⁵ 12 kap. 5 § regeringsformen.

De materiella reglerna är således desamma däremot i prövningen av saklig och laglig grund kan det i vissa fall ställas större krav på anställda som handlägger ärenden med myndighetsutövning, än för privatanställda. Det vill säga att det ställs större krav på vissa anställda vid statliga myndigheter.

När det gäller disciplinansvar samt krav på myndigheterna att anmäla till åtal vid misstankar om vissa brott finns det reglerat i författning vad som gäller. Det finns också bestämmelser om vilka instanser som ska pröva vad.

Som huvudregel gäller offentlighetsprincipen vid handläggning av arbetsrättsliga åtgärder för anställda vid en statlig myndighet. Ett fåtal begränsningar finns i form av sekretessbestämmelser främst i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen, förkortad OSL.⁶

En myndighet ska självklart följa de regler som gäller. Om arbetsgivaren anklagar en arbetstagare för att inte ha följt regler är det särskilt angeläget att arbetsgivaren har följt de regler som gäller för denne.

1.2 Aktuella författningar

Flera författningar reglerar området. De mest relevanta är:

- regeringsformen (1974:152)
- förvaltningslagen (1986:223)
- offentlighets- och sekretesslag (2009:400), förkortad OSL
- lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister, förkortad LRA
- lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS
- lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA
- lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, förkortad LFA
- lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar
- anställningsförordningen (1994:373)
- myndighetsförordningen (2007:515)
- personalföreträdarförordningen (1987:1101)
- lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga
- högskoleförordningen (1993:100)
- förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.
- förordningen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”.

⁶ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*.

Det är framför allt LOA som refereras till. I LOA finns föreskrifter om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen. Av förarbetena till gällande LOA framgår att uttrycket *arbetstagare hos staten* inte används i lagen eftersom det kan ge intryck av att staten som sådan är den egentliga arbetsgivaren i stället för de olika myndigheterna. Det kan även lätt leda till den missuppfattningen att också de arbetstagare som är anställda hos statliga bolag, stiftelser och andra av staten ägda privaträttsliga rättssubjekt skulle omfattas av LOA. För dessa arbetstagare gäller enbart den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen.⁷

Myndigheter under riksdagen är exempelvis riksdagens ombudsmän, förkortat JO, och Sveriges riksbank. Med myndigheter under regeringen avses dels de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, det vill säga JK och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen, dels även domstolarna som i sin administrativa verksamhet lyder under regeringen.⁸

LOA gäller dock inte för⁹

- statsråd
- riksdagens ombudsmän, förkortat JO
- riksrevisorerna
- arbetstagare som är lokalanställda utomlands och som inte är svenska medborgare
- arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning.

Justitiekanslern, förkortad JK, och justitieråden omfattas endast av ett fåtal av föreskrifterna i LOA vilka inte refereras till i denna artikel.

Lagen om fullmaktsanställning, förkortat LFA, gäller arbetstagare hos myndigheter under regeringen som är anställda med fullmakt. Om någon föreskrift i LFA avviker från LOA ska den gälla annars gäller LOA även för anställda med fullmakt, se 1 § LFA.

⁷ Prop. 1993/94:65 s. 120.

⁸ 12 kap. 1 § regeringsformen och prop. 1993/94:65 s. 120.

⁹ 1 och 3 §§ LOA.

1.3 Anställningsformer

I stor utsträckning är det samma anställningsformer inom privat och statlig verksamhet: tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar.¹⁰ Utöver detta finns det inom staten två äldre former av anställningar: fullmakt och konstitutorial.¹¹ Den stora skillnaden mellan dessa och en tillsvidareanställning är att fullmaktsanställda och anställda med konstitutorial inte kan sägas upp. De har dessutom en mer långtgående förflyttningsskyldighet än andra anställda. Det innebär exempelvis att arbetsgivaren ensidigt kan förflytta dem geografiskt mycket längre än vad andra anställda kan flyttas.

I dag är det framför allt ordinarie domare som anställs med fullmakt. För dessa finns även bestämmelser i grundlag, se 11 kap. regeringsformen. Bestämmelser om *konstitutorial* följer regler i den tidigare gällande statstjänstemannalagen, enligt övergångsbestämmelser till LOA. Det är tveksamt om det fortfarande finns någon anställd i dag med en sådan anställningsform. *Fullmaktsanställningar* är reglerade i en särskild lag.¹²

Tillsvidareanställning är huvudregeln för anställningar i dag.¹³ Innan en sådan anställning kan en arbetstagare anställas på prov. Enligt LAS kan en provanställning gälla i upp till sex månader och avbrytas utan något särskilt skäl från både arbetstagarens och arbetsgivarens sida. Det kan i kollektivavtal finnas andra bestämmelser om provanställningar.

Tidsbegränsade anställningar kan som regel inte sägas upp av vare sig arbetsgivaren eller arbetstagare. Inom staten används en blandform då myndigheten anställer någon tillsvidare dock längst till och med ett visst datum. I sådana fall är anställningen möjlig att säga upp både från arbetsgivarens och arbetstagarens sida. En arbetsgivare måste dock ha saklig grund för att säga upp en anställd, se 7 § LAS.

Med anledning av förändring av organisation för försvaret utfärdades den 31 maj 2012 en särskild lag för vissa anställningar inom Försvarsmakten.¹⁴ Den gäller för arbetstagare som är anställda som

¹⁰ 4–6 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹¹ Se Anna Ekström, *Förflyttning av konstitutorialanställda*, Ny Juridik 4:95 s. 72.

¹² Lag (1994:261) om fullmaktsanställning.

¹³ 4 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹⁴ Lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Dessa är i huvudregel tidsbegränsat anställda enligt lagen. För vissa anställda inom Försvarsmakten finns särskilda regler om provanställningar.¹⁵

1.4 Konsekvenser av misskötsamhet

De arbetsrättsliga konsekvenserna om en arbetstagare missköter sig är ytterst avsked eller uppsägning. Lindrigare åtgärder är disciplinpåföljd, åtalsanmälan och läkarundersökning. Utgångspunkten är att arbetsgivarens åtgärder ska stå i proportion till misskötsamheten och att den minst ingripande åtgärden ska användas.

Om arbetstagarens misskötsamhet inte är så allvarlig är det naturligt att chef och medarbetare har ett *samtal* om det inträffade. Dessutom måste arbetsgivaren utreda det inträffade. Det kanske är ett missförstånd och ingen misskötsamhet. Om misskötsamheten upprepas kan arbetsgivaren hålla så kallade *korrigeringssamtal* då fler personer från arbetsgivaren kan närvara och arbetstagaren kan ha en facklig representant med sig. Vid samtalen kan det vara bra att arbetsgivaren dokumentera vad som sagts och som sparas i personalakten. En kopia av dessa anteckningar kan överlämnas till arbetstagaren som kan bekräfta att hen tagit del av dessa. Om dessa anteckningar inte hör till ett ärende blir de allmänna handlingar direkt när de färdigställts och kan begäras utlämnade enligt offentlighetsprincipen. Då det mesta är offentligt inom personalområdet är troligen det mesta i anteckningarna offentligt.¹⁶

En konsekvens som man ofta inte tänker på är utebliven eller förse-nad utdelning av utmärkelsen *För nit och redlighet*, även kallad NOR. Bestämmelser om NOR finns i föreskrifter från regeringen.¹⁷ Enligt 8 § får Arbetsgivarverket meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av förordningen. Sådana har funnits tidigare, men några sådana finns inte längre. Enligt uppgift från Arbetsgivarverket ger 8 § en möjlighet som Arbetsgivarverket valt att inte utnyttja. Däremot har de gett ut en skrift, *Om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst"*, i vilken

¹⁵ 6 § LAS och 12–13 §§ försvarsmaktsanställningslagen.

¹⁶ Viss sekretess kan följa av 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

¹⁷ Se förordningen (1974:225) om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" och Arbetsgivarverket, *Om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" NOR – Råd till statliga arbetsgivare*, s. 14: <http://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/skrifter/nor.pdf>.

de ger vägledning om hur förordningens bestämmelser ska tolkas.¹⁸ Se mer om föreskrifter och vägledning i avsnitt 8.6.

I Arbetsgivarverkets skrift om NOR framgår följande:

Om någon har begått en gärning som inte har någon anknytning till anställningen skall gärningen som regel inte påverka möjligheten att tilldelas NOR. Den som har avskedats från en statlig anställning men senare får en ny sådan anställning skall ha skött sig oklanderligt i minst två år efter gärningen, innan det kan göras någon prövning av kravet på redlighet för att få NOR. Om det har gått tio år från gärningen och den anställde under den tiden har skött sig oklanderligt, skall avskedandet inte längre påverka bedömningen. Samma principer gäller när någon har sagts upp på grund av personliga förhållanden.

Den som har fått en disciplinpåföljd i form av varning eller löneavdrag ska ha skött sig oklanderligt i minst ett år, innan man kan pröva kravet på redlighet. Om det har gått fem år från förseelsen och den anställde under den tiden har skött sig oklanderligt, skall förseelsen inte längre påverka bedömningen.¹⁹

2. Företrädare för staten som arbetsgivare

2.1 Vem beslutar?

Staten är en juridisk person som företräds av myndigheter med ansvar för olika delar av den statliga verksamheten. Varje myndighet, i fortsättningen kallad för *anställningsmyndigheten*, beslutar om anställning av sin personal med ett fåtal undantag.²⁰ För arbetsrättsliga åtgärder finns särskilt reglerat av vem och hur sådana beslut fattas. I regel är det särskilda nämnder som endast har i uppgift att besluta i sådana frågor.

Regleringen om personalansvarsnämnder finns i respektive myndighets instruktion och för högskolor och universitet i högskoleförordningen. Som regel har myndigheter med fler än 50 anställda en personalansvarsnämnd. När sådan saknas fattas beslut av styrelsen eller

¹⁸ E-post från Arbetsgivarverket den 3 augusti 2017.

¹⁹ Arbetsgivarverket, *Om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" NOR – Råd till statliga arbetsgivare*, s. 14: <http://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/skrifter/nor.pdf>.

²⁰ Se 3 § anställningsförordningen (1994:373) om undantagen.

myndighetschefen.²¹ För vissa anställda är det en särskild myndighet, Statens ansvarsnämnd, som prövar sådana ärenden.

Även JO och JK kan anmäla arbetstagare för prövning till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.²² JK bör inte ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl. När JK har gjort en sådan anmälan ska JK få tillfälle att komplettera med egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls.²³ Klagomål från enskilda tas inte upp till prövning av någon ansvarsnämnd. Däremot kan en sådan anmälan utgöra ett incitament till att anställningsmyndigheten utreder frågan.

2.2 Handläggning i personalansvarsnämnd

Handläggningen i en personalansvarsnämnd ska följa de särskilda regler som finns i LOA och myndighetsförordningen samt de grundläggande bestämmelserna som finns i förvaltningslagen. Från och med den 1 juli 2018 vidgas förvaltningslagens tillämpningsområde i flera fall till att gälla alla ärenden och inte enbart ärenden som innefattar myndighetsutövning. Då ställs det krav på kommunikation och motivering av beslut även i de fall som inte innefattar myndighetsutövning som uppsägning av en anställd. Så hanterar troligen personalansvarsnämnden redan i dag sina ärenden, men med den nya förvaltningslagen följer det av lag.²⁴

För högskolor finns det reglerat i högskoleförordningen att styrelsen får inrätta en personalansvarsnämnd. Om en sådan inrättas ska rektor vara ordförande. Nämnden ska i övrigt bestå av personalföreträdare och ytterligare högst tre ledamöter som styrelsen utser samt personalföreträdare.²⁵ En högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet.²⁶

²¹ Mer om bakgrund och motiv i Ds 2006:19, *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*.

²² 4 och 5 §§ förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

²³ 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

²⁴ Prop. 2017/18:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

²⁵ 2 kap. 15 § högskoleförordningen (1993:100).

²⁶ 2 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434).

Arbetsgivarverket är en statlig förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor. För verket är det särskilt reglerat att frågor som vanligen handläggs av personalansvarsnämnd ska prövas av generaldirektören för verket tillsammans med två andra tjänstemän vid myndigheten.²⁷

2.2.1 Frågor

En personalansvarsnämnd ska pröva följande frågor:²⁸

- skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, när anställningen inte är en provanställning
- disciplinansvar
- åtalsanmälan
- avstängning.

Utöver dessa frågor kan nämnden bli skyldig att lämna ett yttrande till domstol om arbetstagaren är åtalad för brott. Om åklagaren har väckt åtal vid domstol gentemot en anställd ska rätten vid val av påföljd fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid ska rätten beakta bland annat om den tilltalade förorsakas men till följd av att hen på grund av brottet blir eller kan antas bli avskedad eller uppsagd från anställning. Detsamma om hen riskerar att drabbas av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Innan ett sådant yttrande översänds till domstol ska arbetstagaren och eventuell arbetstagarorganisation beredas möjlighet att yttra sig.²⁹

2.2.2 Ledamöter

Myndighetschefen är ordförande i en personalansvarsnämnd som i övrigt består av personalföreträdare och de ledamöter som myndigheten utser. Det kan framgå av arbetsordningen för myndigheten vilka dessa ledamöter är, eller i myndigheter som sällan har sammanträden i nämnd att beslut fattas när det blir aktuellt. Då arbetsordningen inte anger personer utan funktioner kan det vara lämpligt även för myn-

²⁷ 15 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

²⁸ 25 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁹ 29 kap. 5 § första stycket 7 och andra stycket samt 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Se mer Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvar*, s. 14 och 49–52 och Se prop. 1987/88:120 s. 94.

digheter som inte har frekventa sammanträden att ändå reglerar ledamöterna i arbetsordningen för det fall behov av personalansvarsnämnd uppstår.

I en särskild förordning föreskrivs hur personalföreträdare utses till personalansvarsnämnden.³⁰ Dessa företrädare är ledamöter i nämnden, vilket betyder att de ska rösta och har rätt att lämna avvikande mening.³¹ Personalföreträdare får endast den vara som är anställd vid myndigheten eller ett företag inom affärsverkskoncernen, om det inte finns något särskilt skäl till något annat.³² Företrädare för de anställda utses och entledigas av den eller de arbetstagarorganisationer som är företrädare hos myndigheten.³³

2.2.3 Skriftlig handläggning

Av 17 § LOA framgår att det krävs en skriftlig underrättelse för att få meddela en disciplinpåföljd. Underrättelsen behöver dock inte delges enligt delgivningslagen. Av förarbetena framgår även att myndigheternas kommunikationsplikt i ärenden om disciplinansvar även efter nya LOA skulle fullgöras skriftligen. Ett disciplinförfarande ska alltså inledas med att myndigheten anmanar eller bereder arbetstagaren tillfälle att yttra sig över vad som anförs mot denne. Närmare regler om myndigheternas kommunikationsplikt finns i 17 § förvaltningslagen. Det är således tydligt att handläggningen i en ansvarsnämnd följer huvudregeln om ett skriftligt förfarande i ärendehandläggning.

Några särskilda föreskrifter om ärendenas handläggning i en personalansvarsnämnd finns inte, utan det följer av allmänna bestämmelser i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Ärendena ska således avgöras efter föredragning.³⁴ Ofta är det en jurist som får den uppgiften, till exempel en arbetsrättsjurist om en sådan finns på myndigheten. På större myndigheter som Försvarmakten och Polismyndigheten finns

³⁰ Personalföreträdarförordningen (1987:1101), mer om bakgrund och motiv i Ds 2006:19, *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*.

³¹ 18 § förvaltningslagen (1986:223), skyldighet att rösta föreligger i ärenden som avser myndighetsutövning såsom disciplinpåföljd men inte uppsägning eller avsked.

³² 11 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

³³ 9 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

³⁴ 20 § myndighetsförordningen (2007:515).

anställda som enbart eller i stor utsträckning svarar för handläggningen av ärenden i nämnden. De sammanställer också besluten i nämnden som allmänheten kan ta del av. Polismyndighetens sammanställning finns tillgänglig på deras webbplats.³⁵

Om ordföranden eller nämnden beslutar på grund av en anmälan att inleda ett förfarande, utfärdas en skriftlig underrättelse till arbetstagaren som samtidigt ges tillfälle att yttra sig i ärendet. När det gäller ett ärende om avskedande eller uppsägning ska även den arbetstagarorganisation som den anställde tillhör varslas enligt LAS. Både arbetstagaren och dennes arbetstagarorganisation kan begära överläggning i frågan innan nämnden fattar sitt beslut.

Föredraganden vid nämnden har ofta befogenhet enligt myndighetens arbetsordning³⁶ att begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i ärenden som anmälts till nämnden och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att bereda ärendet och som inte ankommer på ordföranden eller nämnden. Till exempel kan föredragande företräda nämnden vid en överläggning enligt LAS med arbetstagaren och dennes fackliga företrädare.

Arbetstagaren har en möjlighet att inställa sig personligen vid nämndens sammanträde, om hen vill och nämndens ordförande beslutar att det är lämpligt. Det innebär inte att arbetstagaren är med på hela sammanträdet utan endast att arbetstagaren personligen får lämna sin berättelse muntligen inför nämnden och därefter lämna sammanträdet.

När det gäller motivering av beslut har JO uttalat att en myndighet som avskrev ett disciplinärende borde ha motiverat detta. Bland annat från allmänpreventiv synpunkt var det enligt JO angeläget att få ta del av dessa skäl.³⁷

³⁵ Se verksamhetsrapport för 2016: <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Arsredovisningar/01%20Polisen%20nationellt/PAN%20Verksamhetsrapporter/PAN-Verksamhetsrapport-2016.pdf>.

³⁶ Enligt 4 § 1–2 myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning besluta om en arbetsordning med de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

³⁷ JO 1995/96 s. 160 och JO 1975/76 s. 475.

2.2.4 Jäv

Förvaltningslagens bestämmelser om jäv gäller för de som är ledamöter i en personalansvarsnämnd. För de som är personalföreträdare finns ytterligare en föreskrift om det så kallade delikatessjävet. Det gäller i fall en styrelse eller personalansvarsnämnd handlägger ett ärende där en arbetstagarorganisation har ett intresse att bevaka. I sådana fall ska inte personalföreträdare anses jävig enligt förvaltningslagen enbart för att hen är förtroendeman eller funktionär hos organisationen eller hen har företrätt denna i förhandlingar enligt medbestämmandelagen.³⁸ Dessa jävsbestämmelser verkar inte vara så väl kända på myndigheterna och bestämmelserna om jäv enligt förvaltningslagen tolkas i stället. En liten myndighet kan ha svårigheter att utse arbetsgivarledamöter och arbetstagarorganisationerna kan även de ha svårigheter med tanke på jäv, däremot kan den särskilda jävsbestämmelsen för dem skapa förutsättningar för att de kan delta i ansvarsnämnden.

2.2.5 Beslutsförhet och omröstning

En personalansvarsnämnd är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.³⁹ Vid omröstning i personalansvarsnämnd gäller som huvudregel bestämmelser om beslut i 18 § förvaltningslagen. Det innebär att enkel majoritet gäller och att ordförande har utslagsröst vid lika röstetal. Vid prövning i dessa frågor enligt fullmaktsanställningslagen ska däremot föreskrifterna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas enligt 20 § anställningsförordningen. Det innebär att om någon mening har fått hälften av rösterna och denna är den lindrigaste eller minst ingripande för arbetstagaren, ska den meningen gälla.

2.2.6 Beslutsmotivering vid avskrivning

I ett beslut av en länskolnämnd⁴⁰ i ett ärende om disciplinansvar avslutades ärendet med följande motivering.

Med hänsyn till det anförda finner länskolnämnden att ärendet för närvarande inte skall föranleda någon vidare åtgärd från nämndens sida.

³⁸ 14 § personalföreträdarförordningen (1987:1101).

³⁹ 26 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁰ Länskolnämnderna var myndigheter som bland annat fördelade de statliga medlen för löner till skolledare och lärare. Myndigheterna upphörde 1991 i samband med kommunaliseringen av skolan.

JO var kritisk till det sätt varpå länskolnämnden hade utformat sitt beslut i ärendet. JO ansåg att nämnden när den avsåg att inte inleda något disciplinförfarande mot lärarna, slutgiltigt borde ha avskrivit ärendet från all vidare handläggning. I beslutet angavs i stället att ärendet *för närvarande* inte föranledde någon vidare åtgärd från nämndens sida. Formuleringen ger närmast intryck av att nämndens ställningstagande till frågan om disciplinär bestraffning inte är slutgiltigt, utan villkoras av att lärarna fortsättningsvis deltar i de konferenser som rektor kallar till. Några sådana *villkorade* beslut bör enligt JO inte förekomma i ärenden rörande disciplinansvar. Antingen inleder myndigheten ett disciplinförfarande i enlighet med bestämmelserna i LOA eller också avskriver man ärendet från vidare handläggning.

JO ansåg även rent allmänt att beslutsmotiveringen närmast framstod som en tillrättavisning av lärarna. Enligt JO bör beslutsmotiveringen i ett avskrivningsbeslut inte innehålla annat än de skäl varpå myndigheten grundar sitt ställningstagande att inte inleda disciplinärt förfarande. Tillrättavisningar eller liknande uttalanden från beslutsmyndigheten bör inte förekomma i detta sammanhang. Skälet till det är givetvis att den arbetstagare som berörs av tillrättavisningen inte har haft möjlighet att bemöta anklagelserna. Om en myndighet vill uttala allmänna synpunkter på hur arbetstagare ska uppföra sig är den oförhindrad att uttala detta i andra sammanhang.⁴¹

2.2.7 Yttrande till domstol

Om en arbetstagare är åtalad för brott kan domstolen begära ett yttrande från en ansvarsnämnd om den tilltalade kommer att skiljas från sin anställning vid fällande dom. Domstolen kan beakta nämndens inställning när domstolen bestämmer påföljden vid en fällande dom.⁴² Om en nämnd anser att en fällande dom skulle kunna leda till ett avsked eller uppsägning, och domstolen på grund av detta dömer till en lindrigare påföljd, är ändå nämnden fri att därefter göra en prövning som leder till att arbetstagaren inte skiljs från sin anställning.

2.3 Statens ansvarsnämnd

För vissa anställda med högre befattningar vid statliga myndigheter prövar Statens ansvarsnämnd vissa arbetsrättsliga frågor. Det anses vik-

⁴¹ JO 1983/84 s. 332.

⁴² 29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken.

tigt när det gäller de högre cheferna att det finns en fristående instans som prövar dessa frågor. Det anses inte lämpligt att en arbetstagare ska bedömas av kollegor som denne samarbetade nära med i den dagliga verksamheten, exempelvis i en direktion eller en ledningsgrupp. Inte minst anses detta viktigt för att undvika kritik från allmänheten mot att det annars skulle vara chefens kollegor som avgör sådana frågor.⁴³

Avgöranden av nämnden är att se som den statliga arbetsgivarens beslut i ett arbetsgivar-arbetstagarförhållande.⁴⁴ Ansvarsnämnden företräder således staten som arbetsgivare men verkar ändå uppfattas som om den hade en domstolsliknande ställning gentemot både anställningsmyndigheten och arbetstagen.⁴⁵

Statens ansvarsnämnd ansvarar för de uppgifter som framgår av 34 § LOA och 15 § LFA.⁴⁶ Nämndens behörighet regleras i lagen om offentlig anställning och lagen om fullmaktsanställning. Nämndens verksamhet styrs även av förvaltningslagen och nämndens instruktion samt myndighetsförordningen.⁴⁷

2.3.1 Sammansättning av nämnden

Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och tre övriga ledamöter, varav de tre sistnämnda ledamöterna ska ha var sin personlig ersättare. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. Nämnden har en sekreterare. Samtliga utses av regeringen för bestämd tid. Personal vid Svea hovrätt utför administrativa uppgifter åt myndigheten.⁴⁸

Ordförande är hovrättspresidenten för Svea hovrätt och ett justitieråd är vice ordförande. Övriga ledamöter i nämnden är riksdagsleda-

⁴³ 34 § LOA och 15 § LFA och Hinn, Aspegren & Karlson s. 149.

⁴⁴ Prop. 2002/03:47 s. 11.

⁴⁵ Jfr AD 1981 nr 68. Styrelsen vid Stockholms Universitet anmälde till Statens ansvarsnämnd att en professor vid universitetet kunde misstänkas för tjänsteförseelse. Ansvarsnämnden lämnade anmälan utan bifall. JK sökte ändring i ansvarsnämndens beslut. Frågan om talan var preskriberad.

⁴⁶ 1 § förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd.

⁴⁷ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, 15 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, förvaltningslagen (1986:223), förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd och myndighetsförordningen (2007:515).

⁴⁸ 3–5 §§ förordningen (2007:831) med instruktion för Statens ansvarsnämnd.

möter eller före detta riksdagsledamöter och någon från en arbetstagarorganisation. Sekreterare är ett hovrättsråd vid Svea hovrätt.

2.3.2 Arbetstagare som omfattas

Till de vars anställningar kan prövas av nämnden hör verkschefer, domare, åklagare, polischefer och professorer. Syftet med en prövning utanför den myndighet där den anställde arbetar är att man inte ska kunna misstänka att kollegor tar obehöriga hänsyn vid prövningen.⁴⁹ De arbetstagare som omfattas är de som är anställda med fullmakt och omfattas av fullmaktslagen samt⁵⁰

- arbetstagare som anställts av regeringen
- arbetstagare som inte är anställda av regeringen men har en verksledande eller därmed jämförlig ställning
- enligt särskild föreskrift av regeringen även andra arbetstagare, exempelvis även de åklagare som inte anställs av regeringen, professorer och den som är chef för myndighetens internrevision.⁵¹

Ett riktmärke för avgränsningen av verksledande eller jämförlig ställning är att det bör vara sådana arbetstagare som är omedelbart underställda myndighetens chef och med vilka denne samarbetar i det dagliga ledningsarbetet.⁵²

2.3.3 Ärenden hos nämnden

Statens ansvarsnämnd prövar nedanstående frågor. Inom parantes anges den lag som reglerar frågan.

- disciplinansvar (LOA)
- åtalsanmälan (LOA)
- avskedande (LFA och LAS)

⁴⁹ Frågor som avses i 34 § LOA prövas av Statens ansvarsnämnd, se 4 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100).

⁵⁰ 34 § LOA och 15 § LFA.

⁵¹ 30 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten, 4 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100) och 2 a § internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁵² Prop. 2002/2003:47, s. 14.

- läkarundersökning med tvång (LFA)
- avstängning (LFA).

Statens ansvarsnämnd ska även avge yttrande i fall då domstolen begär det i brottmål, i likhet med en personalansvarsnämnd, se avsnitt 2.2.7.

Myndigheten där arbetstagaren är anställd kan anmäla ett ärende till ansvarsnämnden. Rätt att anmäla har också JO eller JK. Ansvarsnämnden kan däremot inte pröva anmälningar från allmänheten.

I nu gällande LOA finns inte några särskilda regler om avstängning vilket innebär att reglerna i LAS ska tillämpas, om inte LFA är tillämplig. I förarbeten till LOA anges att den som har att besluta om avskedande med stöd av LAS därför också ska pröva frågan om avstängning. Om Statens ansvarsnämnd har rätt att besluta om avskedande, är det också den nämnden som är behörig att besluta om avstängning. Detta även om uttrycket *avstängning* inte förekommer i lagtexten.⁵³

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som ska prövas av Statens ansvarsnämnd, ska detta genast anmälas till nämnden. Denna skyldighet följer av 15 § anställningsförordningen. En sådan anmälan ska som regel göras av anställningsmyndigheten.

2.3.4 Ärenden i nämnden

Nämnden redovisar årligen sin verksamhet till regeringen.⁵⁴ Nedan redovisas antalet anmälda ärenden för 2012–2016 som anmälts av någon som är behörig, det vill säga JO, JK eller anställningsmyndighet.

Anhängiggjorda anmälningssärenden	2016	2015	2014	2013	2012
Inkomna ärenden	8	8	13	11	6
Avgjorda ärenden	8	11	9	12	5

Uppgifter från Statens ansvarsnämnds redogörelse för verksamheten år 2016.

De inkomna anmälningssärendena gällde framför allt domare, åklagare, polischefer, professorer och ett fåtal övriga.

⁵³ Prop. 1993/94:65 s. 132–133.

⁵⁴ Se verksamhetsberättelser på nämndens hemsida: <http://statensansvarsnamn.se>.

I juli 2017 anmälde Regeringskansliet till nämnden frågan om en generaldirektör skulle avskedas vilket verkar vara första gången som det händer. Generaldirektören lämnade tidigare sin anställning som myndighetschef och hade sedan dess arbetat vid Regeringskansliet. Men sedan hon godkänt ett strafföreläggande valde regeringen att besluta att frågan skulle anmälas till Statens ansvarsnämnd om hon skulle avskedas från sin anställning och uppdrog till Regeringskansliet att vidta åtgärder för detta. Ärendet är en del i ett uppmärksammat agerande vid hantering av IT-frågor hos den statliga myndigheten Transportstyrelsen våren 2017.

Statens ansvarsnämnd beslutade att avskeda henne från sin anställning i Regeringskansliet. Den före detta generaldirektörens fackliga organisation har i skrivelse den 22 oktober 2017 påkallat tvisteförhandling och när detta skrivs är det inte klart om parterna kommer att komma överens eller om tvisten kommer att avgöras av Arbetsdomstolen.⁵⁵

Utgången i slutligt avgjorda ärenden	2016	2015	2014	2013	2012
Avsked/avstängning	1	2	0	0	0
Läkarundersökning		0	0	0	0
Åtalsanmälan	1	2	1	1	1
Disciplinansvar		3	1	3	2
Avskrivna ärenden	6	4	7	8	2

Uppgifter från Statens ansvarsnämnds redogörelse för verksamheten år 2016.⁵⁶

Utgången av avgjorda frågor om avsked/avstängning avsåg beslut om åtgärd av nämnden beträffande en domare (2012), en åklagare (2015), en professor (2016) och en övrig (2015). I fall där anmälan inte ledde till någon åtgärd kan det bero på att den anställde själv valt att avsluta sin anställning.

⁵⁵ Beslut av Statens ansvarsnämnd den 28 september 2017, dnr Å 12/2017.

⁵⁶ Statens ansvarsnämnds redogörelse för verksamheten år 2016: <http://statensansvarsnamnd.se.preview.binero.se/wp-content/uploads/2017/05/verksamh2016.pdf>.

Beslut om åtgärd i avgjorda ärenden om disciplinansvar	2016	2015	2014	2013	2012
Domare		1	1	1	3
Åklagare		2		1	
Polischefer					
Professorer				1	1
Övriga					
SUMMA		3	1	3	4

Uppgifter från Statens ansvarsnämnds redogörelse för verksamheten år 2016.

2.4 Riksdagens ansvarsnämnd

Frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt LOA och frågor om anställningens upphörande, prövas som huvudregel för anställda hos riksdagen och dess myndigheter av den myndighet där arbetstagaren är anställd. För vissa anställda prövas dessa frågor av *Riksdagens ansvarsnämnd*. Nämnden prövar inte frågor om riksdagsledamöter, dessa är inte anställda utan har ett uppdrag som ledamot i Sveriges riksdag.

Denna nämnd beslutar i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt LOA samt om avskedande enligt LAS när det gäller arbetstagare som ska anställas genom beslut av riksdagsstyrelsen och andra arbetstagare som styrelsen bestämmer. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare.⁵⁷ Denna nämnd kan precis som Statens ansvarsnämnd således inte heller besluta om uppsägning av arbetstagare.

Ledamöterna i nämnden är i dag samma personer som är ledamöter i Statens ansvarsnämnd. Riksdagens ansvarsnämnd har ingen anställd personal. Nämndens kanslifunktion sköts av sekreterare på Svea hovrätt och nämnden får använda Svea hovrätts lokaler för sin verksamhet. Riksdagens ansvarsnämnd har i praktiken inte haft någon verksamhet sedan 2002.⁵⁸

⁵⁷ Se 1–3 §§ lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

⁵⁸ Se Verksamhetsredogörelse för Riksdagens ansvarsnämnd 2016: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/redogorelse/verksamhetsredogorelse-for-riksdagen_H404RAN1.

3. Disciplinansvar

Om skadestånd kan följa enligt medbestämmandelagen på en åtgärd eller underlåten av en arbetsgivare, får arbetsgivaren inte ålägga arbetstagaren någon annan påföljd utan att det finns stöd för det i författning eller kollektivavtal.⁵⁹

Att straffa en arbetstagare är ett ålderdomligt sätt att agera som arbetsgivare. Särskilt i dag med tanke på hur en modern arbetsgivare ska agera genom dialog med arbetstagare. De fornbundna disciplinpåföljderna har i stor utsträckning ersatts av en dialog mellan arbetsgivaren och arbetstagaren för att få en arbetstagare som varit försumlig att anpassa sig till de regler som gäller på arbetsmarknaden. Det kan då i stället handla om vanliga tillsägelser och uppföljningssamtal samt omplacering.⁶⁰ Att använda disciplinpåföljder kan motiveras om det är något som bör markeras offentligt exempelvis då någon utanför myndigheten har påverkats av arbetstagarens agerande. Exemplet med Facebookinlägget kan då motiveras eftersom en person kunde kännas igen och ansågs felaktigt och orättvist omtalad.

I grundlag finns särskilt reglerat om när arbetsgivaren inte får använda sig av bestraffning av arbetstagare, det så kallade repressalieförbudet.⁶¹ Det gäller även för åtgärder som uppsägning och avsked.

För den privata och kommunala sektorn finns inget författningsreglerat disciplinansvar. För kommunalt anställda gäller villkor i kollektivavtal om disciplinansvar, vilka i stort sett är identiska med de i LOA. Den privata sektorn har kollektivavtal om disciplinansvar bara på ett fåtal avtalsområden. De fornbundna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag har i stor utsträckning ersatts av andra mera konstruktiva åtgärder, som tillsägelser, uppföljningssamtal och omplacering.⁶²

Bestämmelser om disciplinansvar för anställda vid statliga myndigheter finns i LOA.⁶³

⁵⁹ 62 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

⁶⁰ Eskil Hinn med flera s. 93.

⁶¹ Se 3 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

⁶² Eskil Hinn kommentar till 14 § LOA i Karnov rättsdatabas.

⁶³ Se mer i Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvaret*, 2005, s. 29–42 och Eskil Hinn med flera, *Offentlig arbetsrätt*, s. 73–83.

En arbetstagare, som uppsåttligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas.

Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han har deltagit i en strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd.⁶⁴

Denna bestämmelse motsvarar vad som gällde i tidigare LOA, men förtydligades på så sätt att vid avgörande om förseelsen är ringa ska hänsyn tas till samtliga omständigheter i ärendet och inte endast till felet. Omständigheter som då kan få betydelse är exempelvis graden av oaktsamhet.⁶⁵ Vid ringa fel kan det inte bli aktuellt med disciplinpåföljd. Som ringa fel enligt bestämmelsen avses exempelvis om arbetstagar endast varit oaktsam på ett ringa sätt.⁶⁶

Vid misstanke om vissa brott finns en skyldighet för en myndighet att i vissa fall göra en åtalsanmälan, se avsnitt 4. Någon skyldighet att meddela disciplinpåföljd finns däremot inte. Bestämmelsen ger myndigheten en möjlighet att meddela en disciplinpåföljd, men stadgar ingen skyldighet att meddela en sådan.

Förseelser som föranleder disciplinansvar kan förekomma i anställningsförhållanden inom alla sektorer, till exempel sen ankomst och olovlig frånvaro. Men det finns förseelser som innebär en särskild risk för att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhetens objektivitet och opartiskhet skadas. Exempelvis vid olovliga bisysslor och slagningar i register utan att ha rätt att göra det. En uppsägning eller ett avskedande kan vara alltför ingripande och en disciplinpåföljd kan vara en mer väl avvägd sanktionsmöjlighet.

En utförlig redovisning av utvecklingen av disciplinpåföljder tillbaka i tiden finns i en dom av Arbetsdomstolen. Domstolen prövade frågan om när ett beslut om disciplinpåföljd skulle anses vara beslutat. Är det när anställningsmyndigheten har beslutat om påföljden eller först när beslutet slutligt prövats av domstol?⁶⁷

⁶⁴ 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Sammanställning av rättsfall se Eskil Hinn med flera s. 97–98.

⁶⁵ Prop. 1993/94:65 s. 124.

⁶⁶ Sammanställning av rättsfall om ringa respektive inte ringa fel, se Eskil Hinn med flera s. 95.

⁶⁷ AD 1993 nr 64 och prop. 1993/94:65 s. 126–127.

Med brottspåföljd eller påföljd avses den följdverkan domstolen beslutar att ett visst brott ska få för den som begått den brottsliga gärningen. Som straff räknas böter och fängelse. Annan påföljd är sanktioner som villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.⁶⁸ Disciplinansvar har ansetts vara en fråga av privaträttslig art och därför inte föremål för nåd.⁶⁹

3.1 Myndighetsutövning, MBL och sekretess

Beslut om disciplinpåföljd anses utgöra myndighetsutövning gentemot enskild. Det innebär att de som handlägger sådana ärenden kan dömas för tjänstefel om de i handläggningen gör ett icke ringa fel. Även skadeståndsrättsligt får det betydelse att det anses vara myndighetsutövning.⁷⁰

I nuvarande förvaltningslag följer ett antal krav på förfarandet i ärenden som innefattar myndighetsutövning, vilket inte gäller för exempelvis uppsägning och avsked då dessa ärenden inte anses innefatta beslut om myndighetsutövning. Förvaltningslagens bestämmelser är minimiregler och förvaltningsrättsliga principer ger stöd för att även i andra ärenden i ansvarsnämnder tillämpa regler om kommunikation och motivering som uttrycks i förvaltningslagen. Från och med den 1 juli 2018 blir det inte längre intressant om disciplinpåföljd utgör myndighetsutövning eller inte eftersom förfarandereglerna i förvaltningslagen då kommer utvidgas till att gälla alla ärenden, således både de som innefattar myndighetsutövning och de som inte innefattar det.⁷¹

⁶⁸ Nationalencyklopedin, brottspåföljd. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/brottspåföljd> (hämtad 2017-07-26).

⁶⁹ NJA 1980 s. 676. En arbetstagarare tilldelades en varning enligt LOA. Tingsrätt lämnade talan om upphävande av beslutet om varning utan bifall, vilket fastställdes av Arbetsdomstolen. HD hemställde till regeringen att regeringen måtte finna ansökningen avsåg ett ämne som inte utgjorde föremål för nåd. Regeringens beslut blev i enlighet med detta.

⁷⁰ 20 kap. 1 § brottsbalken och 3 kap. 1 § skadeståndslagen.

⁷¹ Se exempelvis 10 § (partsinsyn) och 25 § (kommunikation) förvaltningslagen (2017:900) och prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Arbetsgivaren har ingen skyldighet att förhandla enligt 11–14 §§ MBL före beslut om disciplinpåföljd.⁷² Genom att företrädare för arbetstagarorganisationerna deltar i ansvarsnämndernas handläggning är den fackliga insynen och möjligheten att påverka reglerad. Inflytandet genom att vara ledamot i det beslutande organet kan anses vara starkare än den rätt till förhandling som föreligger i andra fall enligt MBL.

Sekretess gäller inte i ärende om disciplinansvar. Det framgår uttryckligen av lag vilket är viktigt att uppmärksamma då det är lätt att tro att sekretess gäller eftersom det är särskilt känsliga personalärenden, men så är inte fallet.⁷³ I vissa fall kan det dock finnas uppgifter som omfattas av sekretess på grund av överföring från andra området, exempelvis Sveriges säkerhet. Men det torde höra till undantagen. Sådana uppgifter bör inte förekomma i anmälningar till nämnderna. Anmälningar till nämnden ska innehålla tillräckligt med uppgifter för nämnden att pröva ärendet, men inte i onödan innehålla uppgifter som lämnar ut enskilda personer varken den misstänkte eller andra samt inte heller uppgifter som kan omfattas av sekretess på andra områden. Förutom den lagreglerade sekretessen är det även en etisk fråga hur man skriver anmälningar så att arbetsgivaren inte i onödan skadar personer eller myndigheten.⁷⁴

3.2 I anställningen

En disciplinpåföljd kan endast komma i fråga om en arbetstagarare har åsidosatt sina skyldigheter *i anställningen*. Det vill säga om en anställd missköter sig på sin fritid kan det inte föranleda disciplinansvar, däremot kan uppsägning eller avsked då bli aktuellt beroende på svårighetsgraden av misskötsamheten och arbetstagararens arbetsuppgifter. Det verkar dock finnas en gråzon där fritidsrelaterade händelser har utgjort underlag för påföljd.

Statens ansvarsnämnd har i ett ärende beslutat att tilldela en domare en varning för en text som han skrivit på sin Facebooksida. I det aktuella ärendet hade en rådman efter en afterwork med kollegor på tingsrätten skrivit några rader på sin Facebooksida med påståenden om att

⁷² 42 § 2 stycket LOA och prop. 1993/94:65 s. 135–136.

⁷³ 39 kap. 2 § andra stycket OSL.

⁷⁴ Se Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*, s. 145.

en kollega berättat att hon utsatts för en person som omnämndes på ett kränkande sätt.

Inlägget var offentligt utan begränsningar och således tillgängligt för många fler än de 127 vänner som rådmannen hade på Facebook-sidan. Hans arbetsgivare tingsrätten ansåg att rådmannen hängt ut en kollega som oriktigt påståtts ha uttalat sig nedlåtande om en advokat som lätt kunde identifieras och gett intryck av att personerna varit onyktra, något som inte varit sant. Arbetstagaren invände att inlägget inte var tänkt att läggas ut i det skicket som det gjordes utan skulle redigeras senare, men att det ändå publicerats och att han ansåg att det inte borde ha publicerats.

Nämnden ansåg att inlägget hade en sådan *direkt anknytning till hans anställning som rådmann att det förhållandet att han skrivit inlägget på fritiden inte hindrar en prövning*. Nämnden ansåg att rådmannen genom sitt agerande brutit mot de krav på uppförande och professionalitet som bör kunna ställas på en domare. Inlägget hade orsakat skada. Enligt nämnden hade rådmannen därigenom uppsåtligt åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och förseelsen ansågs inte ringa. Han tilldelades därför en varning.⁷⁵

Det framgår inte av ansvarsnämndens beslut om rådmannen har skrivit inlägget på arbetstid, använt arbetsgivarens dator eller om det funnits något annat som kan kopplas till arbetsgivaren när det gäller händelsen. Att det ställs krav på hur en domare ska uppföra sig även på fritiden är klart och agerande på fritiden kan få betydelse vid prövning av om en domare kan avskedas. Men för en disciplinpåföljd?

Arbetsdomstolen har i ett mål ansett att en påföljd visserligen avsåg uppträdande som ägt rum under arbetstagarens fritid men som riktades mot andra anställda hos SJ som var den aktuella arbetsgivaren, och att därför arbetsgivaren kunde vidta en disciplinpåföljd. Arbetstagaren hade under en tågresa uppträtt olämpligt. Såväl tåget som stationen utgör arbetsplats för SJ:s personal. Arbetstagarens uppträdande hade riktats mot andra anställda som fullgjorde sina arbetsuppgifter på sin arbetsplats. På grund av det ansåg Arbetsdomstolen att den omständigheten att händelserna inträffade under arbetstagarens fritid inte uteslöt möjligheten att ålägga honom en disciplinpåföljd enligt 14 § lagen om offentlig anställning.⁷⁶

⁷⁵ Se Statens ansvarsnämnds beslut 2015-05-11, dnr 3/2015.

⁷⁶ AD 2000 nr 5.

3.3 Undantag

Vissa arbetstagare är undantagna föreskrifterna i LOA om disciplinansvar. Bestämmelsen om detta motsvaras i sak av tidigare gällande LOA.⁷⁷ Det gäller:

- de som kan meddelas disciplinpåföljd enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.
- hälso- och sjukvårdspersonal som i sin yrkesutövning står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg, för förseelser i denna yrkesutövning som ska prövas av inspektionen eller Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
- djurhälsopersonal för förseelser i yrkesutövningen som ska prövas av Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård.

I fråga om uppsägning, avsked och åtalsanmälan gäller däremot samma regler även för dessa arbetstagare.

3.4 Påföljder

Disciplinpåföljderna för förseelser i anställningen är varning och löneavdrag. En arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder.⁷⁸ Vilket är allvarligast? Det vanligaste svaret på den frågan är varning. Men det är fel. Den allvarligaste påföljden är löneavdrag.

En konsekvens av att en arbetstagare tilldelas en varning eller löneavdrag är att det kan påverka utdelningen av utmärkelsen NOR, se avsnitt 1.3.

3.4.1 Löneavdrag

Förklaringen till att många tror att varning är allvarligare påföljd än löneavdrag kan bero på att termen har fler betydelser. Som anställd är man van vid löneavdrag i betydelsen ett avdrag på lönen på grund av frånvaro. Ibland görs det i efterhand och är då en justering av den preliminära löneutbetalning som vi fått. Det kan vara avdrag för semester, sjukfrånvaro eller annat som inte hunnit med att beaktas vid lönehanteringen och som därför får korrigeras månaden efter. Det är inget straff. Sådant löneavdrag beräknas enligt kollektivavtal.⁷⁹

⁷⁷ Prop. 1993/94:65 s. 127.

⁷⁸ 15 § LOA.

⁷⁹ 6 kap. villkorsavtal.

Men löneavdrag som disciplinpåföljd, det är något annat. Ett sådant löneavdrag får göras för högst 30 dagar och får uppgå till högst 25 % av daglönen.⁸⁰ En daglön utgör en trettiondel av månadslönen.⁸¹ Enligt förarbetena anses formuleringen av lagtexten innebära att löneavdrag får göras för lägst en dag.⁸² – Löneavdrag ska som disciplinpåföljd användas restriktivt.⁸³

I de statliga kollektivavtalen med allmänna villkor finns särskilt avtalat om löneavdrag vid avstängning och försättande ur tjänstgöring, se avsnitt 6.3.

År 2014 beslutade Statens ansvarsnämnd att meddela en domare disciplinpåföljd i form av löneavdrag. Det gällde en anmälan från Malmö tingsrätt om att en domare vid tingsrätten utanför en rättssal skulle ha överlämnat ett skriftligt meddelande till åklagarna i ett pågående mål. Domarens agerande ledde till att hela rätten förklarades jävig och att en omfattande rättegång som pågått i drygt 30 dagar, fick tas om från början. Statens ansvarsnämnd konstaterade att domaren genom sitt handlande hade brutit mot den för domare grundläggande objektivitetsprincipen och därigenom uppsåttligen åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Disciplinpåföljden bestämdes till löneavdrag för 15 dagar.⁸⁴

Löneavdrag som utgör disciplinpåföljd faller utanför kvittningslagens tillämpningsområde.⁸⁵ När myndigheten verkställer påföljden behöver man således inte iaktta kvittningslagens bestämmelser. Någon viss tid inom vilken löneavdraget ska verkställas finns inte föreskrivet.⁸⁶ Ett beslut om löneavdrag som disciplinpåföljd får inte verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt eller rätten till talan har förlorats.⁸⁷

⁸⁰ 15 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

⁸¹ 13 § anställningsförordningen (1994:373).

⁸² Prop. 1993/94:65 s. 125.

⁸³ Prop. 1975:78 s. 161. Sammanställning av rättsfall se Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvaret*, s. 33–35.

⁸⁴ Se pressmeddelande 6 maj 2014: <http://statensansvarsnamn.se.preview.binero.se/wp-content/uploads/2017/06/Pressmeddelande.pdf>.

⁸⁵ Arbetsgivarverket, *Löneavdrag*, Cirkulär 2005:1 s. 12 samt prop. 1970:94 s. 53 och prop. 1975:78 s. 160–161.

⁸⁶ Arbetsgivarverket, *Löneavdrag*, Cirkulär 2005:1, s. 12–13.

⁸⁷ 35 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

3.4.2 Varning

Ett beslut om disciplinpåföljden varning innebär ett skriftligt beslut. Om beslutet vinner laga kraft kan det få betydelse vid tidpunkten för att få utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst, samt som bevis vid eventuell tvist om uppsägning. Den skriftliga varningen innebär att arbetstagare får anses medveten om att hen kan förlora sin anställning om misskötsamheten upprepas.

Ibland förs det fram att det krävs tre varningar för att kunna säga upp en arbetstagare. Något sådant krav gäller inte inom arbetsrätten. Tolkningen verkar snarare härledas från någon sportgren där man kan bli avstängd om man fått tre varningar. Inom arbetsrätten är det snarare så att för många varningar kan innebära att effekten avtar. Om en arbetstagare fått en varning och i nära anslutning till det beslutet missköter sig igen utan att arbetsgivaren vidtar åtgärder, kan arbetstagaren uppfatta det som att arbetsgivaren accepterat arbetstagarens agerande och det krävs en ny varning eller erinran för att arbetstagaren ska kunna anses medvetandegjord på ett sådant sätt att hen kan bli uppsagd om hen upprepar misskötsamheten.

För en uppsägning krävs inte att arbetsgivaren har tilldelat arbetstagaren en disciplinpåföljd i form av en varning. Se avsnittet 5.2.

3.5 Tidsfrist

En disciplinpåföljd får bara meddelas om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom.⁸⁸ Till skillnad från tidsfristen vid uppsägning och avsked räknas således inte tidsfristen från när arbetsgivaren får kännedom om det inträffade, utan tidsfristen räknas från att förseelsen har inträffat.

3.6 Hinder

En disciplinpåföljd får inte meddelas efter det att arbetstagarens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum. Detta gäller med undantag för när en arbetstagare övergår från en myndighet till en annan inom domstolsväsendet, åklagarväsendet eller mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.⁸⁹

När en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot en arbetstagare, får myndigheten inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt för-

⁸⁸ 17 § LOA.

⁸⁹ 19 § LOA.

farande med anledning av vad som föranlett åtgärden.⁹⁰ Detta för att en arbetstagare inte ska riskera en dubbelbestraffning. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen av någon annan orsak än bristande bevisning inte har ansetts vara något brott. Det innebär att om en förundersökning läggs ner på grund av bristande bevisning, eller en rättegång resulterar i att den tilltalade inte döms på grund av bristande bevisning, får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsätta. I sådana fall bör myndigheten samråda med Arbetsgivarverket.⁹¹

4. Åtalsanmälan

4.1 Skäligen misstanke

Det föreligger inte någon allmän skyldighet för medborgare, företag eller myndigheter att anmäla misstankar om brott till åtal, men allvarligare eller svårutredda brott bör prövas av domstol och därför föreligger en skyldighet för statliga myndigheter att anmäla den som är *skäligen misstänkt* för att i sin anställning ha begått vissa brott till åtal. Anmälningsskyldigheten kan också ses som ett skydd för arbetstagare att misstankar utreds.⁹² Med skäligen misstanke avses en lägre grad av misstanke. Det behöver således inte föreligga sannolika skäl. Efter en anmälan är det en allmän åklagare som prövar om åtal ska väckas. Skyldigheten att anmäla har sin grund i att myndigheten inte ska dölja sådana misstankar utan se till att de utreds och eventuellt beivras.⁹³

Inom privat sektor kan en arbetsgivare avstå från att anmäla misstankar om brott i anställningen till polisen. Det förekommer att arbetsgivare konfronterar den anställde med misstankar om brott vilket leder till att arbetstagaren säger upp sin anställning. Detsamma gäller inom kommunal sektor.

Arbetsgivaren har ingen skyldighet att förhandla enligt 11–14 §§ MBL före beslut om åtalsanmälan.⁹⁴

⁹⁰ 18 § LOA.

⁹¹ LOA-prop. s. 86.

⁹² Eskil Hinn med flera s. 103 och prop. 1993/94:65 s. 89–90.

⁹³ Se motiven för anmälningsskyldigheten i prop. 1965:60 s. 301.

⁹⁴ 42 § 2 stycket LOA och prop. 1993/94:65 s. 135–136.

Uppgifter i ärenden om åtalsanmälan omfattas av personalsekretessen i 39 kap. OSL men kan även omfattas av förundersökningssekretess.⁹⁵

4.2 Skyldighet att anmäla

Skyldigheten att anmäla gäller misstankar om tagande av muta, tjänstefel och brott mot tystnadsplikten. Utöver dessa gäller skyldigheten att anmäla till åtal vid annat brott om gärningen kan antas leda till någon annan påföljd än böter, exempelvis fängelse eller skyddstillsyn. Om det är oklart vilken påföljd som kan komma ifråga ska brottet anmälas till åtal.⁹⁶

De brott för vilka skyldighet att anmäla till åtal föreligger är:

- Tagande av muta och grovt tagande av muta.⁹⁷
- Tjänstefel och grovt tjänstefel. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande kan ansvar för grovt tjänstefel bli aktuellt. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter däremot är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.⁹⁸
- Brott mot tystnadsplikt.⁹⁹
- Annat brott som kan ge fängelse, exempelvis misshandel, trolöshet mot huvudman, förskingring och dataintrång.

⁹⁵ 39 kap. 1–3 §§ och 18 kap. 1 § OSL och Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*.

⁹⁶ 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Se mer i Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvaret*, 2005, s. 45–47 och Eskil Hinn med flera, *Offentlig arbetsrätt*, s. 84–85.

⁹⁷ 10 kap. 5 a och 5 c §§ brottsbalken.

⁹⁸ 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700).

⁹⁹ 20 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelser om tystnadsplikt finns framför allt i offentlighets- och sekretesslagen.

Samtliga brott som avses är sådana som arbetstagaren har begått i sin anställning, det vill säga skyldigheten att anmäla till åtal gäller inte för brott som arbetstagaren misstänks ha begått på sin fritid. Med brott avses en gärning för vilket det i författning är stadgat straff som anges i brottsbalken.

Ansvar för tjänstefel inträder inte om gärningen också är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse. Det innebär att om ett allmänt brott samtidigt utgör tjänstefel, kan bestämmelsen leda till att någon anmälningsskyldighet enligt LOA inte föreligger om det är fråga om ett bötesbrott.¹⁰⁰

Skyldighet att anmäla till åtal utesluter inte att en myndighet i andra fall lämnar en polisanmälan i andra fall.

Bestämmelsen om skyldigheten att anmäla till åtal är begränsad jämfört med vad som gällde före den 1 juli 1994. Tidigare fanns skyldighet att anmäla om det fanns anledning att anta att talan om enskilt anspråk kunde komma att föras. En sådan omständighet bör emellertid enligt förarbetena vägas in vid den bedömning som görs i varje enskilt fall. En annan faktor som kan vara av betydelse för denna bedömning är om brottet är riktat mot de samhällsuppgifter som myndigheten svarar för.¹⁰¹

Inom området för forskning gäller särskilda regler om misstankar om oredlighet i forskning, konstnärlig forskning eller utvecklingsarbete vid högskolan. I sådana fall ska högskolan utreda misstankarna. Under utredningen får de hämta in ett yttrande från expertgruppen för oredlighet i forskning hos Centrala etikprövningsnämnden.¹⁰²

Det är angeläget att en myndighet som lämnat en åtalsanmälan följer upp den mot bakgrund av de tidsfrister som gäller vid uppsägning och avsked.

5. Skiljas från anställningen

En anställning är ett civilrättsligt avtal mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. När det gäller att avsluta en anställning i förtid följer det i stora drag detsamma som gäller för privat och kommunal sektor. Dock

¹⁰⁰ Prop. 1993/94:65 s. 127–128 och 20 kap. 1 § brottsbalken.

¹⁰¹ Prop. 1993/94:65 s. 127–128.

¹⁰² 1 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100).

med ett starkare anställningsskydd för de som är anställda med fullmakt.

För arbetstagare som omfattas av LAS finns föreskrifter om att uppsägning från arbetsgivarens sida ska vara sakligt grundad och när laglig grund för avsked kan finnas. Lagen gäller de flesta arbetstagare med två undantag som kan bli aktuella för en statlig myndighet:¹⁰³ Det senare undantaget uppmärksammas inte i artikeln.

- företagsledande ställning
- anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning.

Undantaget i LAS för *företagsledande ställning* kan inte bli aktuellt för arbetstagare som har en verksledande eller därmed jämförlig ställning hos en statlig myndighet.¹⁰⁴ För dessa personer gäller grunderna för uppsägning eller avskedande endast om de är anställda tills vidare. Det innebär i praktiken att myndighetschefer sällan undantas från LAS då dessa oftast är anställda för en begränsad tid. Däremot kan andra personer i myndighetens direktionsavdelning avses, då dessa däremot oftast är anställda tills vidare. Det innebär att dessa arbetstagare då omfattas av anställningsskyddslagens krav på saklig grund vid uppsägning och laglig grund för avsked.

Vid avsked får arbetstagare sluta samma dag som arbetsgivaren beslutar om avsked. Vid en uppsägning följer däremot en uppsägningsperiod då arbetsgivaren betalar lön och arbetstagaren är skyldig att arbeta.

5.1 Avsked

En arbetsgivare får avskeda en arbetstagare om denne har grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren.¹⁰⁵ Det handlar om situationer när arbetstagaren på ett flagrant sätt har agerat i sin anställning och gjort något som ingen arbetsgivare ska behöva tåla. Typiska fall är våld på arbetsplatsen eller stöld från arbetsgivaren.

Flera särskiljande bestämmelser om anställningar för anställda i offentlig sektor togs bort i den senaste reformen av LOA, däribland

¹⁰³ 1 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

¹⁰⁴ 32 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁰⁵ 18 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

avskedandeinstitutet.¹⁰⁶ Reglerna i LAS om avskedande skulle där-
efter gälla för anställda inom offentlig sektor från och med den 1 juli
1994.¹⁰⁷

I grundlag finns särskilt reglerat om när arbetsgivaren inte får
använda sig av bestraffning av arbetstagare, det så kallade repressalie-
förbudet.¹⁰⁸ Det gäller även för åtgärder som disciplinpåföljd och upp-
sägning.

Den som är anställd med fullmakt får avskedas enligt föreskrifter
i LAS. I fråga om ordinarie domare tillämpas dock regeringsformens
föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgär-
den.¹⁰⁹

Ett avskedande får inte grundas *enbart* på omständigheter som
arbetsgivaren känt till mer än två månader innan underrättelse lämna-
des till arbetstagare, det samma gäller vid en uppsägning. Tidsfristen
kallas i bland för *två-månaders-fristen*. Preskriptionsfristen kan börja
löpa när arbetsgivaren får kännedom om att brottmålsdomen vunnit
laga kraft. Den kan också börja löpa tidigare om arbetstagaren erkän-
ner en brottslig gärning och arbetsgivaren kan överblicka situationen.
Tidsfristen kan också börja löpa om arbetstagaren vidgår faktiska
omständigheter som inte i sig är brottsliga men som framstår som så
klandervärda att skiljande från anställningen bör prövas. Se om för-
svarsmaksanställda i avsnitt 5.4.¹¹⁰ – Ett avskedande ska vara skriftligt
för att vara giltigt.¹¹¹

I ett fall har Statens ansvarsnämnd avskedat en arbetstagare på
grund av att denne hade varit olovligt frånvarande samt arbetsvägrat.
Sådan misskötsamhet utgör typiskt sett inte grund för avsked. Där-
emot skulle saklig grund för uppsägning föreläggas om arbetstagaren
varit medveten om hur allvarligt arbetsgivaren såg på förseelserna och

¹⁰⁶ SOU 1992:60, *Enklare regler för statsanställda* – LOA utredningens huvud-
betänkande. Se http://weburn.kb.se/metadata/862/SOU_7264862.htm och
prop. 1993/94:65, *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*, s. 218–238.

¹⁰⁷ Prop. 1993/94:65, *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*

¹⁰⁸ Se 3 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefri-
hetsgrundlagen.

¹⁰⁹ 7 § LFA och 11 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen.

¹¹⁰ Exempel på laga skäl och ej laga skäl se Arbetsgivarverket, *Anställningskydd*,
s. 129–131.

¹¹¹ 9 § LOA och 7 § andra stycket LFA.

vilka konsekvenser fortsatt misskötsamhet skulle kunna få. Frågan är om det haft betydelse att nämnden inte kan besluta om uppsägning. På privat sektor hade konsekvensen av att en arbetstagare lämnade arbetet varit att jämställa med en uppsägning från arbetstagarens sida, men då det för en statlig anställning krävs en skriftlig uppsägning för att uppsägningen ska vara giltig, både från arbetstagarens och arbetsgivarens sida, är ett sådant slynsätt inte möjligt inom staten.

Statens ansvarsnämnd avskedade en professor på grund av olovlig frånvaro och arbetsvägran. Professorn hade inte rättat sig efter universitetets anvisningar trots tillsägelser och varningar i olika sammanhang. Hon hade flyttat utomlands och varit olovligt frånvarande från arbetsplatsen sedan mars 2016. Enligt nämnden fanns inte några godtagbara skäl för hennes handlande som det var rimligt att ta hänsyn till. Hon hade vidare inte kommit på möten med sin arbetsgivare eller i övrigt varit särskilt intresserad av att föra en direkt dialog med sina överordnande chefer för att hitta en konstruktiv lösning på den uppkomna situationen. Några andra realistiska handlings sätt än att avskeda henne var därför svårt att se. (Statens ansvarsnämnd beslut 2016-06-21, Ä 7/2016)

I nu gällande LOA finns inte några särskilda regler om avstängning, vilket innebär att reglerna i LAS ska tillämpas.

En konsekvens av att en arbetstagare avskedats är att det kan påverka utdelningen av utmärkelsen NOR, se avsnitt 1.3.

5.2 Uppsägning av personliga skäl

Fråga om uppsägning av en anställd kan inte prövas i Statens ansvarsnämnd eller av Riksdagens ansvarsnämnd. De arbetstagare som omfattas av nämndernas prövning i andra fall får således prövas i anställningsmyndighetens personalansvarsnämnd om frågan gäller uppsägning. Se mer om denna konsekvens i avsnitt 8.3.

Fullmaktsanställda kan inte sägas upp, varken av personliga skäl eller på grund av så kallad arbetsbrist som är oberoende av hur en person agerat. Däremot har de en långtgående förflyttningsskyldighet till en annan anställning med fullmakt. En förflyttning får bara ske om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.¹¹²

¹¹² 8 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Frågor om förflyttning enligt

För att en uppsägning ska vara giltig krävs att den är sakligt grundad och här finns ingen skillnad mot vad som gäller för andra sektorer på arbetsmarknaden. Det är 7 § LAS som gäller även för anställda vid statliga myndigheter. Exempel på saklig grund för uppsägning är samarbetssvårigheter samt brott i och utom anställningen.¹¹³ För uppsägning är det arbetsgivaren som ska bevisa att arbetstagaren var medveten om att arbetsgivaren ansåg beteendet som misskötsamhet och att det innebar skada för arbetsgivaren samt att hen var medveten om att fortsatt misskötsamhet kan medföra uppsägning av anställningen. Något krav på att arbetstagaren ska ha fått en disciplinpåföljd i form av varning finns inte. En uppsägning ska vara skriftlig för att vara giltig.¹¹⁴ Se om försvarsmaktsanställda i avsnitt 5.4.

I grundlag finns särskilt reglerat om när arbetsgivaren inte får använda sig av bestraffning av arbetstagare, det så kallade repressalieförbudet.¹¹⁵ Det gäller även för åtgärder som disciplinpåföljd och avsked.

Vid prövning av uppsägning gäller samma tidsfrist som vid avskedande, det vill säga den så kallade *tvåmånadersfristen*, se avsnitt 5.1.

Uppsägningstid följer av LAS eller villkorsavtal respektive chefsavtal samt försvarsmaktsanställningslagen. Den förmånliga uppsägningstid som kan gälla vid uppsägning på grund av arbetsbrist enligt Omställningsavtalet¹¹⁶ gäller inte, utan det är den så kallade enkla uppsägningstiden som gäller. Någon dubblering av uppsägningstiden sker således inte.

Företrädesrätt till återanställning gäller endast vid uppsägning på grund av arbetsbrist och inte om uppsägningen beror på förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, så kallat personliga skäl.¹¹⁷

denna bestämmelse prövas av regeringen enligt 3 § 5 anställningsförordningen (1993:373).

¹¹³ Se exempel i Arbetsgivarverket, *Anställningsskydd*, s. 88–109.

¹¹⁴ 9 § LOA. I ett avgörande ansågs dock att formkrav inte ansågs tillämpligt i en omställning se AD 1982 nr 151.

¹¹⁵ Se 3 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

¹¹⁶ Avtal om omställning från och med den 1 januari 2015, se <https://www.arbetsgivarverket.se/avtal--skrifter/avtal/avtal-om-omstallning/>.

¹¹⁷ 25 § LAS.

En uppsägning av personliga skäl kan påverka utdelningen av utmärkelsen NOR, se avsnitt 1.4.

5.3 Annat skiljande från anställningen

Vissa arbetstagare får med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.¹¹⁸ Det gäller arbetstagare både med och utan fullmakt vid:

- Polismyndigheten
- Säkerhetspolisen
- utrikesförvaltningen
- Försvarsmakten
- Fortifikationsverket
- Försvarets materielverk
- Totalförsvarets rekryteringsmyndighet
- Försvarshögskolan
- Försvarets radioanstalt.

Detta förfarande ersatte den 1 juli 1994 institutet *försättande i disponibilitet*, utan att någon ändring i sak avsågs. Att ett beslut om skiljande från arbetsuppgifter träder i kraft omedelbart, skrevs däremot in i lagtexten i nu gällande LOA, men torde redan ha gällt i praktiken.¹¹⁹

För chefen för Arbetsgivarverket gäller en särskild bestämmelse om denne är anställd för bestämd tid. Då får hen skiljas från sin anställning före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verket bästa. Ett sådant beslut gäller omedelbart.¹²⁰

I vissa fall får en chef för någon annan förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen och som är anställd för bestämd tid, förflyttas till en annan statlig anställning som beslutas på samma sätt. Under förutsättning att det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.¹²¹ I dessa fall är det i och för sig inte ett skiljande från anställningen utan endast en förflyttning.

¹¹⁸ 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning och 9 § lagen (1994:261) om fullmaktansställning.

¹¹⁹ Prop. 1993/94:65 s. 131.

¹²⁰ 33 § första stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹²¹ 33 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning.

5.4 Försvarsmaktsanställda

Anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten är tidsbegränsat anställda och får endast anställas med stöd av lagen om vissa försvarsmaktsanställda.¹²² En sådan anställning får sägas upp av Försvarsmakten eller arbetstagaren före anställningstidens utgång enligt särskild föreskrift i lagen.¹²³ En tidsbegränsad anställning kan annars inte sägas upp i förtid av någon av parterna.

En arbetstagare har rätt att lämna sin anställning med omedelbar verkan om Försvarsmakten väsentligt åsidosatt sina skyldigheter mot arbetstagaren.

Med en hänvisning till bestämmelserna om avsked i LAS ges Försvarsmakten möjlighet att genom avskedande avbryta anställningen med omedelbar verkan.¹²⁴ Om det finns saklig grund för uppsägning av personliga skäl eller grund för avskedande enligt anställningsskyddslagen, får Försvarsmakten förkorta en tidvis tjänstgörande arbetstagares tjänstgöringsperiod.¹²⁵

För både Försvarsmakten och arbetstagaren gäller en minsta uppsägningstid på tre månader. Försvarsmakten får bevilja arbetstagaren kortare uppsägningstid.¹²⁶

6. Avstängning

6.1 Gällande regler

I nu gällande LOA finns inte några särskilda regler om avstängning, vilket innebär att reglerna i LAS ska tillämpas.¹²⁷ Enligt 34 § LAS får en arbetstagare inte avstängas från arbete på grund av de omständigheter som har föranlett uppsägningen annat än om det finns särskilda skäl. Någon bestämmelse om avstängning innan uppsägning finns inte i LAS, frågan kan vara reglerad i kollektivavtal på andra sektorer dock inte för statliga myndigheter. Se mer under avsnitt 8.4.

¹²² 7–12 §§ lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

¹²³ 16 § andra stycket lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

¹²⁴ 17 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

¹²⁵ 18 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

¹²⁶ 20 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar.

¹²⁷ Prop. 1993/94:65 s. 132–133.

Det är således endast i undantagsfall som en arbetstagare kan stängas av under uppsägningstiden.¹²⁸ Arbetsgivarverket vill att en anställningsmyndighet ska samråda med verket om den överväger att avstänga arbetstagare enligt 34 § LAS. – För tid innan beslut om uppsägning finns ingen grund för avstängning förutom i fullmaktsanställningslagen och försvarsmaktsanställningslagen.

Att arbetsgivaren vidtar åtgärder för att avstänga en arbetstagare från sitt arbete trots att det inte finns ett beslut om avstängning är felaktigt.

I de nya centrala kollektivavtalen på det statliga området har parterna kommit överens om bestämmelser om avstängning i vissa fall. En sådan avstämning kan ske i avvaktan på arbetsgivarens slutliga ställningstagande och får ske för höst 30 kalenderdagar i sänder. Ett beslut om avstängning ska enligt dessa regler hanteras enligt medbestämmandelagen. I tidigare utredning har uttalats att rättsligt stöd för avstängning ska ges i lag, det vill säga genom riksdagsbeslut. Se mer under avsnitt 8.4.¹²⁹

Fullmaktsanställda kan avstängas enligt bestämmelser i 10 § LFA:

- om ett förfarande inleds som syftar till att hen ska avskedas
- om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot hen för en gärning som kan antas medföra avskedande
- om hen inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande
- om hen inte följer ett beslut om läkarundersökning enligt 11 § LFA.

6.2 Akut behov av att skicka hem arbetstagare

Vid akut behov av att se till att en arbetstagare inte är på arbetsplatsen finns en möjlighet för arbetsgivaren att försätta en arbetstagare *ur tjänstgöring*. Detta är ett arbetsledningsbeslut och grundar sig även på allmänna rättsgrundsatser om nöd. En chef eller arbetsledare har enligt denna rätt att snabbt ställa en arbetstagare åt sidan om detta krävs för att undvika fara eller för att upprätthålla ordningen på arbetsplatsen. Med stöd av denna rätt kan arbetsgivaren skicka hem en arbetstagare

¹²⁸ Se LOA-prop. s. 97 och prop. 1975:78 s. 166.

¹²⁹ Se 13 kap. 12 § Villkorsavtal SEKO 2017–2020 och DS 2006:19, *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*, s. 77.

som uppträder berusad eller är våldsam på arbetsplatsen. Det får dock inte gälla för en längre tid utan endast tillfälligt och i en akut nödsituation.¹³⁰

Enligt kollektivavtal får arbetsgivaren i sådana fall besluta att löneavdrag ska göras såsom vid annan ledighet. Detta gäller endast om arbetsgivaren anser att det finns särskilda skäl för ett sådant beslut på grund av det agerande som föranlett att arbetstagaren har försatts ur tjänstgöring.¹³¹

6.3 Löneavdrag vid avstängning

I kollektivavtal finns reglerat vad som gäller för löneavdrag vid avstängning. Huvudregeln är att löneavdrag ska ske enligt reglerna om löneavdrag vid ledighet. Om arbetsgivaren anser att det finns skäl för det får dock högst 70 % av den fasta lönen betalas ut. Om arbetsgivaren senare finner att avstängningen inte har varit nödvändig, ska den indragna lönen betalas ut. Vid avstängning på grund av sjukdom enligt LFA gäller andra regler om löneavdrag.¹³² Om en arbetstagare är avstängd under uppsägningstiden följer rätt till lön enligt 12–14 §§ LAS.

7. Tvister och skadestånd

Tvister om arbetsrättsliga åtgärder ska som huvudregel prövas enligt LRA.¹³³ Den lagen reglerar tvister som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, så kallade arbetstvister.¹³⁴

För att förhindra att beslut prövas dubbelt; både enligt LRA och som förvaltningsbesvär, finns en bestämmelse om detta i en av de minsta lagar vi har. Lagen har endast en paragraf och denna förhindrar att beslut kan prövas dubbelt. Bestämmelsen innebär att om en tvist som rör beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning ska handläggas enligt lagen om rättegång i arbetstvister, förkortat LRA, så får inte

¹³⁰ Se Arbetsgivarverkets råd till 6 kap. 10 § Villkorsavtal-T, s. 195 samt LOA-prop. s. 99 och AD 1985 nr 75.

¹³¹ 6 kap. 10 § Villkorsavtal-T.

¹³² 6 kap. 9 § Villkorsavtal-T.

¹³³ 43 § LAS, 17 § LFA och 56 § försvarsmaktsanställningslagen.

¹³⁴ 37 § LOA och 1 § LRA.

arbetstagaren överklaga beslutet hos regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.¹³⁵

Tingsrätten är första instans i de fall en arbetstagarare är oorganiserad eller inte företräds av sin fackliga organisation. Arbetsdomstolen är första instans i vissa mål och kan i vissa fall överpröva tingsrätternas domar inom området. Om en facklig organisation väcker talan i Arbetsdomstolen ska parterna först ha genomfört så kallade tvisteförhandlingar innan en sådan talan kan väckas.¹³⁶ Detta för att parterna ska sträva efter att komma överens i första hand.

Vid en tvist om beslut om arbetsrättsliga åtgärder är det för statliga myndigheter under regeringen som huvudregel Arbetsgivarverket som företräder staten.¹³⁷ Arbetsgivarverket kan i sin tur delegera behörigheten så att personal vid anställningsmyndigheten är ombud för staten i domstol.

JK har i vissa fall möjlighet att föra talan vid domstol om ändring av beslut.¹³⁸

Rätten till skadestånd följer av LAS, LFA och försvarsmaktsanställningslagen.¹³⁹

8. Avslutande kommentarer

De särskiljande reglerna på detta område för staten har en lång historia och kan motiveras utifrån den särskilda ställning som en anställd vid en statlig myndighet har. Anställda vid statliga myndigheter ska leva upp till högt ställda krav i sitt arbete. Vissa regler kan dock diskuteras om de är nödvändiga för att upprätthålla vårt förtroende för staten eller om regler som finns och bör följas men inte följs. Nedan följer några personliga reflektioner.

8.1 Ett förvaltningsrättsligt förfarande i PAN

Många statliga myndigheter är små, även om de flesta statligt anställda är anställda vid stora myndigheter som har heltidsanställda arbetsrättsjurister. Men hur ska en liten myndighet utan specialistkompetens

¹³⁵ Se 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

¹³⁶ 4 kap. 7 § LRA.

¹³⁷ 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.

¹³⁸ 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

¹³⁹ 38 § LAS, 20 § LOA, 13 § LFA och 50 § försvarsmaktsanställningslagen.

hantera svåra arbetsrättsliga ställningstaganden som inträffar sällan? När sammanträden i personalansvarsnämnden organiseras först när en arbetstagare har misskött sig. Då dessutom samtliga ledamöter är ovana vid handläggningen och inte ens föredragande har rutin på handläggning av ärenden i personalansvarsnämnden.

En del myndigheter skapar i sådana situationer egna regler för handläggningen. Det finns exempel på när en myndighet har hanterat ett ärende som om myndigheten vore en domstol och kallar personer till förhör under ett sammanträde som pågått under en hel dag. Då har man missat att handläggningen ska vara skriftlig och att det är förvaltningslagen som reglerar handläggningen. En personalansvarsnämnd är ingen domstol utan en del av anställningsmyndigheten som enligt särskilda regler ska handlägga ett ärende om misskötsamhet. Det innebär att handläggningen ska ske i enlighet med regler inom förvaltningsrätten. Däremot ska misskötsamhet bedömas efter civilrättsliga regler i anställningsskyddslagen. Således ska två rättsområden tillämpas. Det finns inte utrymme för en myndighet att skapa egna regler om handläggningen, utan de förvaltningsrättsliga reglerna gäller.

8.2 Kontakter med myndigheter och nämnder

Anmälningarna formuleras ibland som att myndigheten ber att ansvarsnämnden ska pröva om förutsättningar för en åtgärd föreligger. Som om anmälaren inte tog ställning i sakfrågan. Men en anmälan får antas bygga på ett antagande om att det finns förutsättningar för åtgärd, att det sedan är nämnden som ska pröva det är en annan sak. Anmälare bör uppfatta det som att det finns förutsättningar för åtgärd, annars ska någon anmälan inte göras. Nämnden och anmälaren företräder båda staten som arbetsgivare, vilket inte betyder att någon av dem ska vara subjektiv.

Konstruktionen av beslutanderätten är ett sätt att garantera att frågor om misskötsamhet utreds samtidigt som anställda vid statliga myndigheter försäkras en korrekt hantering och att arbetsrättsliga åtgärder inte vidtas lättvindigt.

8.3 SAN kan inte säga upp

Misskötsamhet av vissa arbetstagare ska som tidigare påpekats prövas av Statens ansvarsnämnd men den nämnden kan inte besluta om uppsägning. Detsamma gäller i Riksdagens ansvarsnämnd. Däremot kan dessa nämnder besluta om avsked och disciplinpåföljd, det vill säga

både allvarligare konsekvens och en lindrigare konsekvens än uppsägning. Varför är det så?

Regeringen har motiverat denna ordning med att den prövning av möjligheter att omplacera arbetstagare som ska göras i uppsägningsfall av praktiska och andra skäl bör åligga anställningsmyndigheten snarare än ansvarsnämnden.¹⁴⁰ Men en omplaceringsutredning kan genomföras av anställningsmyndigheten och översändas med anmälan. Om arbetstagaren kan omplaceras faller frågan om uppsägning och någon anmälan ska då inte skickas in. Om arbetstagaren inte kan omplaceras eller tackar nej till ett skäligt erbjudande kan en utredning om detta skickas till Statens ansvarsnämnd respektive Riksdagens ansvarsnämnd som då kan hantera frågan.

Frågan är om det är en kvarleva från den tid då nämndens ärenden enbart gällt anställda som inte kunde sägas upp. Genom utvidgning av nämndernas ansvarsområden finns i dag arbetstagare som ska prövas i nämnden som är anställda tills vidare och som således kan sägas upp från sina anställningar. Men ett sådant beslut kan inte fattas av Statens ansvarsnämnd eller Riksdagens ansvarsnämnd.

Om en personalansvarsnämnd vid en anställningsmyndighet beslutar att säga upp en arbetstagare som omfattas av prövning i Statens ansvarsnämnd för avsked och disciplinpåföljd, kan personalansvarsnämnden inte besluta om avstängning eller disciplinpåföljd för denne. Och statens ansvarsnämnd kan inte säga upp arbetstagaren om ärendet anmälts dit. Det skulle då krävas ett förfarande både hos Statens ansvarsnämnd och anställningsmyndighetens personalansvarsnämnd för att hantera beslut om uppsägning och avstängning. Och om anställningsmyndighetens personalansvarsnämnd inte anser att grund för uppsägning föreligger, ska nämnden då skicka anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning om disciplinpåföljd? Tidsfristerna möjliggör i och för sig detta i vissa fall, men är det en lämplig ordning? Ska en fråga om misskötsamhet av en arbetstagare hanteras av två instanser?

Domstolsverket har 2006 uttalat att det är mycket opraktiskt ordning att olika instanser prövar frågor som gränsar till varandra. Denna ordning innebär enligt Domstolsverket att domstolarna för att inte försitta några frister bör anmäla ärenden till såväl Statens ansvarsnämnd som personalansvarsnämnden vid Domstolsverket. Enligt verkets

¹⁴⁰ Ds 2006:19 s. 71 och prop. 1993/94:65 s. 96.

uppfattning borde dessa problem undanröjas. Yttrandet ledde inte till någon ändring.¹⁴¹

Man kan också undra om det vid prövningen hos Statens ansvarsnämnd blir en annan avvägning om gränsen mellan uppsägning och avsked, om grunden för avsked sätts lägre då den nämnden inte kan besluta om uppsägning? I det ovan refererade fallet med professorn som arbetsvägrade och uteblev olovligt från sitt arbete, synes misskötsamhetens art snarare tala för uppsägning. Det var inte typiska grunder för avsked men Statens ansvarsnämnd beslutade ändå om avsked av arbetstagaren. Å andra sidan kanske en anställningsmyndighet i stället för att anmäla misskötsamheten till Statens ansvarsnämnd och riskera att den nämnden inte anser att det föreligger någon grund för avsked.

Man kan undra över avgränsningen även utifrån motivet till att Statens ansvarsnämnd över huvud taget existerar. Hur kan det då komma sig att en chefs agerande ska bedömas av kollegor när det gäller uppsägning av personliga skäl? – Att uppsägningar på grund av arbetsbrist inte ska prövas av denna nämnd är däremot helt rimligt. I dessa fall har arbetstagarens uppförande inte någon betydelse.

8.4 Avstängningsbestämmelse saknas

Sedan gällande LOA infördes har det saknats en bestämmelse om avstängning utöver 34 § LAS, se avsnitt 6. Enligt bestämmelser i grundlag ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. Om lagstöd inte finns saknas således möjlighet att avstänga arbetstagare, förutom i de fall LFA är aktuellt där sådana bestämmelser finns.¹⁴²

Frågan har uppmärksammats av JO som uttalat att det står klart att det saknas uttryckligt lagstöd för beslut om avstängning som sker utan samband med andra åtgärder för uppsägning eller avskedande. JO framhöll att det finns ett klart behov av att i vissa fall kunna stänga av en offentligt anställd som inte omfattas av LFA och att en sådan möjlighet självfallet borde lagfästas.¹⁴³

¹⁴¹ Domstolsverkets remissyttrande över Ds 2006:19 den 13 november 2006 Dnr 1360-2006.

¹⁴² 12 kap. 7 § regeringsformen.

¹⁴³ Se JO 2002/03 s. 188 och Ds 2006:19, *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*.

Jag instämmer i Statens ansvarsnämnds bedömningar rörande lagstiftarens intentioner när det gäller möjligheten till avstängning av offentliga arbetstagare utan samband med andra åtgärder för uppsägning eller avskedande. Oavsett dessa intentioner står det enligt min mening klart att det saknas uttryckligt lagstöd för beslut om avstängning i dessa fall. Lagstiftningens innebörd är emellertid oklar, och jag finner inte skäl till kritik mot nämnden i de hänseenden som föranlett remissen. Jag delar den av ansvarsnämnden uttalade uppfattningen att det finns ett klart behov i vissa fall att kunna stänga av en offentligt anställd som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning. En sådan möjlighet bör självfallet lagfästas i tydlig lag. (JO 2002/03 s. 188)

Någon sådan reglering har inte beslutats, och inte heller utretts vidare.

Nyligen införde parterna i de centrala kollektivavtalen inom det statliga området ett villkor om avstängning i avvaktan på arbetsgivarens slutliga ställningstagande från arbetet.¹⁴⁴ Frågan är om detta är en tillräcklig reglering med tanke på vad JO och tidigare utredning uttalat mot bakgrund av grundlagskravet på lagreglering i vissa fall. En avstängning kan nog anses vara en grundläggande reglering av en anställds rättsställning. Den har i vart fall tidigare ansetts vara sådan. Därför kan man fundera över vilken betydelse kollektivavtalsbestämelsen får.

Hur ska det praktiskt gå till? För de myndigheter som har personalansvarsnämnd ska frågor om avstängning prövas av nämnden, annars av styrelsen eller myndighetschefen. I dessa fall företräds således myndigheten som arbetsgivare av personalansvarsnämnd, styrelse eller myndighetschef.

Enligt villkoret i kollektivavtalen ska beslut om avstängning hanteras enligt medbestämmandelagen. Vilket torde innebära att arbetsgivaren ska kalla till förhandling enligt 11 § innan beslut om avstängning kan fattas. Inga andra ärenden hos personalansvarsnämnd ska hanteras enligt medbestämmandelagen, vilket innebär en avvikande hantering i dessa frågor. Uppsägning och avsked hanteras enligt anställningsskyddslagen och inte enligt medbestämmandelagen. Disciplinpåföljder och åtalsanmälan hanteras enligt LOA.

Mot bakgrund av villkorets krav på att en avstängning enligt kollektivavtal får ske för högst 30 dagar i följd är det svårt att se hur det ska hanteras med exempelvis en personalansvarsnämnd eller styrelse

¹⁴⁴ Se 13 kap. 12 § Villkorsavtal SEKO respektive OFR 2017–2020 och Villkorsavtal 2010-T Saco-S.

som ska fatta beslut i frågan, och en förhandling enligt medbestämmandelagen dessförinnan.

8.5 Är SAN rätt instans för myndighetschefer?

I juli 2017 anmälde Regeringskansliet en tidigare myndighetschef till Statens ansvarsnämnd för prövning av avsked. Är det rimligt?

Myndighetschefer är anställda genom beslut av regeringen. De omfattas av bestämmelser om avsked i LAS genom reglering i LOA. Men kan en myndighet som lyder under regeringen pröva en anmälan från regeringen? Visserligen är anmälan formellt skriven av företrädare för Regeringskansliet, men detta föregicks av ett beslut av regeringen.

Samtidigt är det rimligt att myndighetschefer har ett anställningskydd, då de inte typiskt sett kan jämföras med en vd för ett bolag. Men inte alla som är vd är undantagna LAS. Det krävs att personen har vissa arbetsuppgifter och särskilt förmånliga anställningsvillkor, för att företagsledarundantaget ska bli tillämpligt. När det gäller myndighetschefer kan man säga att de har en form av fallskärm, en garanti för ekonomisk trygghet, vilket skulle kunna innebära att de varit undantag från LAS om de varit vd inom den privata sektorn. Däremot är frågan om de har samma beslutsmöjligheter som en vd mot bakgrund av att myndigheten lyder under regeringen som beslutar om dess organisation och verksamhet.

8.6 Föreskrifter eller vägledning?

Regeringen har gett Arbetsgivarverket möjlighet att meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av utmärkelsen NOR.¹⁴⁵ Sådana har funnits tidigare men nu har verket inte utnyttjat den möjligheten utan hänvisar till en skrift med vägledning.¹⁴⁶ I inledningen till skriften står att den innehåller villkoren för att dela ut NOR och en vägledning när det gäller att handlägga NOR.

I skriften presenteras hur man ska bedöma en situation när en anställd som är aktuell för utmärkelsen, har misskött sig. Texten tyder inte på att det är en vägledning utan anger exakta uppgifter om tid som *ska* ha gått innan frågan om NOR kan prövas igen. Dessa tider verkar

¹⁴⁵ 8 § förordningen (1974:225) om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst".

¹⁴⁶ Arbetsgivarverket, *Om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" NOR*, 2007.

vara desamma som tidigare framgick av föreskrifter från Arbetsgivarverket.

Det är säkert inte så ofta som en arbetsgivare behöver fundera över om en arbetstagar ska få NOR eller inte, eller om hen ska vänta några år med att få utmärkelsen. Men varför har Arbetsgivarverket lämnat föreskriftsformen och gått över till att vägleda myndigheterna i en skrift? Samtidigt skriver verket i inledningen till skriften att den innehåller villkor för att kunna dela ut NOR. Men om dessa villkor inte har stöd i regeringens föreskrift, var finns då stödet för dem? Ska man hitta föreskrifter i broschyrer framöver? Är det ett nytt sätt att reglera statlig verksamhet?

Har arbetsgivarverket valt bort föreskrifter för att öppna upp för att en skönsmässig bedömning ska kunna göras av vilken påverkan ett avskedande eller en disciplinpåföljd ska ha för utdelningen av NOR? Så att myndigheten själv kan ta ställning till om misskötsamhetens art kanske ska påverka och inte enbart en fast tid. Å andra sidan innebär det att det inte blir en enhetlig hantering inom staten.

Om Arbetsgivarverket avser att mjuka upp sina tidigare föreskrifter genom att omvandla dem till vägledning, varför framgår det då inte tydligt av skriften? Uttryck och formulering av texten ger uttryck för att det handlar om skyldigheter för myndigheterna.

Arbetsgivarverkets uppgifter regleras i dess instruktion från regeringen. Enligt den är Arbetsgivarverket en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en sammanslutning av statliga arbetsgivare och vissa icke-statliga arbetsgivare i vissa särskilt angivna frågor. Myndigheten ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska utföra förhandlingsarbete för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvist.¹⁴⁷

Vidare ska Arbetsgivarverket svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver, detsamma gäller för de icke-statliga arbetsgivare som verket företräder. Verket leds av ett arbetsgivar Kollegium som bland annat ska besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndigheten som arbetsgivarorganisation och formerna för dess verksamhet. Styrelsen för Arbetsgivarverket ska svara för verksamheten i enlighet med arbetsgivar Kollegiets beslut och avgör ärenden som avser föreskrifter.¹⁴⁸

¹⁴⁷ 1 § förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

¹⁴⁸ 4, 6 och 8 §§ förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

Ingen arbetstagarare på verket har således behörighet att besluta om föreskrifter utan det är arbetsgivarkollegiet eller styrelsen som gör detta. Har det haft någon betydelse för att det inte längre finns föreskrifter när det gäller NOR?

9. Referenser

9.1 Litteratur

Kristina Ahlström, *Offentlighet och sekretess inom personalområdet*, Liber 2011.

Arbetsgivarverket, *Anställningskydd*, 2009.

Arbetsgivarverket, *Löneavdrag*, Cirkulär 2005:1.

Arbetsgivarverket, *Tjänsteansvar*, 2005, Cirkulär 2005:2.

Lennart Aspegren, Eskil Hinn & Carl Johan Karlson, *Offentlig arbetsrätt – En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, Wolters Kluwer, uppl. 3, 2015.

9.2 Offentligt tryck

Ds 2006:19, *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*.

Prop. 2002/03:47, *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.*

Prop. 1993/94:65, *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*, Förkortad LOA-prop.

Prop. 1975:78, *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*

Prop. 1970:94 *med förslag till lag om arbetsgivares kvittningsrätt, m.m.*

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

SOU 1992:60, *Enklare regler för statsanställda*, LOA-utredningens huvudbetänkande.

