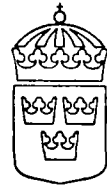


Regeringens proposition

1985/86: 116

om meritvärdering i statlig tjänst m. m.



Prop.
1985/86: 116

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 20 februari 1986.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslås att prioriteringen av skickligheten framför andra sakliga grunder vid tillsättning av statliga tjänster m. fl. skall ges stöd i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

I ärendet har lagrådets yttrande inhämtats.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan författning.

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. *Närmare föreskrifter om detta meddelas i författning.*

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Bland de grunder som sålunda skall beaktas vid tillsättning av statliga och andra tjänster skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Närmare föreskrifter om vad som sägs i andra och tredje styckena meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

I fråga om lärartjänster inom skolväsendet tillämpas de nya föreskrifterna dock först från och med den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1982: 100.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986

Närvarande: statsrådet Feldt, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Holmberg

Lagrådsremiss om meritvärdering i statlig tjänst m. m.

1 Inledning

Regeringen har våren 1985 beslutat om nya principer för meritvärderingen vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Enligt dessa principer läggs bl. a. ökad vikt vid skickligheten. De nya reglerna, som trätt i kraft den 1 juli 1985, framgår av 7 a och 7 b §§ anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127; paragraferna införda 1985:334). De belyses i Regeringens förordningsmotiv 1985:3.

I enlighet med ett uttalande i förordningsmotiven (s. 6) har regeringen i sin proposition 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken berett riksdagen tillfälle att ta del av reglerna och motiven för dem. Riksdagen (AU 1985/86:6, rskr. 48) förklarade därvid att den delade den uppfattning om en prioritering av skickligheten som lagts fast genom de nya föreskrifterna, att denna prioritering borde komma till uttryck i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982:100, ändrad senast 1985:417¹) och att regeringen borde återkomma med förslag till ändringar i LOA enligt de riktlinjer som riksdagen angett.

Jag tar därför i detta ärende upp meritvärderingsfrågorna på nytt.

2 Bakgrund

2.1 Rättsläget intill den 1 juli 1985

Prövningen i de *rent statliga* tillsättningsärendena sker med direkt tillämpning av regeringsformen (RF). Det gäller vid alla statsmyndigheter, inte bara myndigheter under regeringen utan också riksdagen och dess myndigheter. Och det gäller alla slags tjänstetillsättningar, både externrekryteringar och internrekryteringar.

Enligt 11 kap. 9 § RF skall vid tillsättningar av statliga tjänster "avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet".

I fråga om *andra statligt reglerade* anställningar än statliga tillämpas en likalydande föreskrift i 4 kap. 3 § LOA.

¹ Efter lagrådsremissen ändrad även 1986:50.

Med statligt reglerade anställningar menas enligt 2 kap. 1 § LOA anställningar, där enligt lag eller särskilt beslut av riksdagen avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i regel statens arbetsgivarverk. Sådana anställningar innehas – förutom av arbetstagarna vid de statsmyndigheter som lyder under regeringen – av t. ex. de kommunanställda lärarna och skolledarna i grundskolan och gymnasieskolan samt försäkringskassettjänstemännen. Antalet arbetstagare med statligt reglerade anställningar uppgår för närvarande till cirka 575 000. Kollektivavtalen på det icke statliga området träffas med stöd av lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ändrad senast 1982: 101). Att staten sålunda medverkar i löneförhandlingarna också utanför det rent statliga området får ses i ljuset av de omfattande statsbidragen till lönekostnaderna på ifrågakvarande områden (det s. k. dubbla huvudmannaskapet).

Bakom lagreglerna i RF och i LOA om sakliga grunder ligger statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna (jfr exempelvis prop. 1974: 174 s. 64). Ändamålet med reglerna är sålunda inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder (prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 206).

När det gäller lagens kriterium *skicklighet* förstås därmed enligt praxis lämpligheten för en befattning visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet. Det framgår av grundlagens förarbeten (prop. 1973: 90 s. 405). Yrkesskicklighet och personliga egenskaper som prestationsförmåga m. m. blir här mätare på de individuella förutsättningarna att fylla de krav som den aktuella befattningen ställer på sin utövare.

Sedan länge har i allmänhet lagts större vikt vid skicklighetskriterierna ju högre tjänst det gäller och ju mer självständigt arbete som ingår i tjänsten. Synsättet har sålunda varit att skickligheten bör ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden främst när det gäller chefstjänster, arbetsledartjänster, högre handläggartjänster och vissa andra tjänster med självständigt arbetsinnehåll. Men praxis har redan före den 1 juli 1985 utvecklats åt det hållet att skickligheten tillmäts allt högre värde också när det gäller tillsättningen av lägre tjänster.

Som framgått, är det frågan om nyssnämnda praxis som är föremål för denna lagrådsremiss.

Med kriteriet *förtjänst* avser lagstiftaren närmast den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring (jfr nyssnämnda prop. 1973: 90 s. 405). I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet statliga tjänsteår. Men också arbete i t. ex. annan offentlig – främst kommunal – tjänst har ibland beaktats.

Men RF och LOA ger som framgår av lagtexten utrymme för att beakta också *andra sakliga grunder* än skicklighet och förtjänst. I grundlagsmotiven (anförda prop. 1973: 90 s. 406) sägs därom att bl. a. arbetsmarknadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till skicklighet och förtjänst.

Några närmare exempel på sådana "andra sakliga grunder" ges inte i lag eller lagmotiv. Men som ett sådant exempel, godtaget i senare lagstiftning och praxis, kan nämnas *företrädesrätt till återanställning* enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd (ändrad senast 1984:1008; jfr 9 kap. 1 § LOA, prop. 1974:174 s. 63). Ett annat exempel kan vara *omplacering* enligt anställningsskyddslagen (7 § andra stycket) eller enligt det statliga trygghetsavtalet (TrA-S). Ett tredje exempel ur praxis är intresset att bereda *arbetshandikappade* sysselsättning – jfr förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m. m. (ändrad senast 1982:1268). Som ett fjärde fall kan anges att strävan att främja ökad *jämställdhet* mellan kvinnor och män har kommit att godtas som en saklig grund enligt RF – jfr numera även lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (omtryckt 1980:412, ändrad senast 1985:216). Detta behandlas utförligt i rapporten (Arbetsgivarverket informerar 1984 nr 1) Tjänstetillsättningar och jämställdhet. Sedan hösten 1978 har jämställdhetsintresset sålunda i regeringens praxis i både förstainstans- och besvärärenden accepterats som en saklig grund vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Detta har också kommit till uttryck i andra myndigheters tillsättningspraxis. Jämställdhetsintresset anses därvid kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller bådaddera som föreligger mellan sökande av olika kön, när deras kvalifikationer är i stort sett om också inte helt lika. Den tillämpade principen har också uttryckts så, att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet, när sökandena bedöms vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga (jfr senast KU 1984/85:35 s. 21).

Utan att gå närmare in på förfarandet vid tjänstetillsättning vill jag peka på att det numera ställs stora krav på urvalsprocessen vid rekrytering (jfr senast prop. 1984/85:219 s. 23). Å andra sidan har regeringen för olika fall begränsat den principiella skyldigheten enligt 4 kap. 4 § LOA att ledigkunga tjänster (jfr 9 § anställningsförordningen, 8 och 18 §§ omplaceringsförordningen 1984:110). Det kan också nämnas att informations- och förhandlingsskyldighet fullgörs enligt kollektivavtal (jfr SAV-cirkulär 1985 A 3).

2.2 Meritutredningen

I februari 1983 tillkallades en särskild utredare för att se över vissa frågor om meritvärderingen vid tillsättningen av statliga tjänster m. m. (Dir 1983:9). Utredaren (f.d. statssekreteraren i budgetdepartementet Stig Larsson), som arbetade under namnet meritutredningen (C 1983:01), avlämnade i augusti samma år sitt betänkande (Ds C 1983:16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m. m. Betänkandets sammanfattning bör i valda delar fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Som framgår, innefattar utredningens förslag en regel i LOA om prioritering av skickligheten framför de andra sakliga grunderna.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

En sammanställning av remissyttrandena m. m. har gjorts inom civildépartementet och lagts fram i en särskild promemoria (Ds C 1985: 7). Postverkets yttrande finns inte med i sammanställningen, eftersom det har kommit in till civildepartementet efter remisstidens utgång.

2.3 1985 års reform m. m.

På grundval av betänkandet och remissyttrandena har regeringen utfärdat de inledningsvis nämnda bestämmelserna i 7 a och 7 b §§ anställningsförordningen. De innebär att praxis i vissa delar har ändrats sedan den 1 juli 1985.

De nya föreskrifterna gäller för statligt reglerade tjänster. Dit räknas som framgått inte tjänster vid riksdagen eller dess myndigheter. Statligt reglerade lärartjänster har i bl. a. 17 kap. 1 § tredje stycket skolförordningen (1971: 235) i dess lydelse (1985: 1103) fr. o. m. den 1 juli 1986 – liksom för närvarande – undantagits från tillämpningen av bl. a. 7 a § anställningsförordningen.

Enligt 7 a § skall tjänstetillsättning ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat (första stycket). Enligt andra stycket skall hänsyn också tas till den förtjänst som har förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. Även sådana andra sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål skall beaktas, sägs det i paragrafens tredje stycke.

I 7 b § finns föreskrifterna bl. a. om hur ledighet från en anställning och deltidstjänstgöring samt fullgjord forskarutbildning får räknas till godo som förtjänst.

Av *Regeringens förordningsmotiv* (s. 8) framgår att reglerna i 7 a och 7 b §§ har följande tre syften:

- att effektivisera den offentliga verksamheten genom att tydligare låta meritvärderingen bestämmas av de krav som tjänsten ställer på innehavaren,
- att underlätta personalrörligheten – såväl inom statsförvaltningen som mellan olika arbetsmarknadssektorer – genom att jämställa kommunal och privat anställning samt egen verksamhet med statlig, när det gäller att beräkna en sökandes förtjänst,
- att rationalisera handläggningen av tillsättningsärendena genom att förenkla och förtydliga reglerna om förtjänstberäkningen.

I motiven redovisas också de närmare övervägandena bakom reglerna enligt följande.

2.3.1 Avvägningen mellan förtjänst och skicklighet: I anslutning till 7 a § första stycket anställningsförordningen anförde jag i förordningsmotiven (s. 9).

Som några av remissinstanserna också har framhållit, är staten med hänsyn främst till statsnyttan naturligtvis mest betjänt av att den skickligaste och mest lämpade rekryteras till en ledig tjänst. Statsmakterna har också under senare år i olika sammanhang gett uttryck för åsikten att effektivitetskrav skall beaktas så långt som möjligt. Den pågående förnyelsen av den offentliga sektorn (jfr skr. 1984/85: 202, FiU 35, rskr. 407) ställer krav på engagemang och olika slags kunskaper och erfarenheter hos anställda på olika nivåer. Inom många områden ökar specialiseringen och behovet av fördjupat yrkeskunnande. Inte minst bidrar datoriseringen och den ökade användningen av ny teknik till detta. Myndigheternas ökade serviceansvar och kontakter med allmänheten och andra intressenter medför samtidigt krav på att de anställda skall kunna utöva många olika funktioner på bästa möjliga sätt. Meritutredningen och flera av remissinstanserna har också framhållit detta som skäl för att skickligheten skall få ökad betydelse. Även kraven på rättssäkerhet har ökat. Myndigheternas behov av framförhållning och flexibilitet måste också ges ökad prioritet. Den pågående förnyelsen av samhällssektorn medför vidare ökat behov av engagemang, olika slags kunskaper och erfarenheter hos de anställda på alla nivåer.

Allt talar för att skickligheten i framtiden bör betonas starkare än förtjänsten. Enligt min mening ligger det i såväl det allmännas som den enskilde arbetstagarens intresse att skickligheten tillmäts särskild betydelse vid all meritvärdering. Bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet bör förtjänsten bli utslagsgivande. Denna princip bör gälla oavsett tjänstens nivå.

2.3.2 Skickligheten: I fråga om skickligheten anförde jag i förordningsmotiven (s. 9) vidare.

Till skickligheten bör som jag ser det hänföras de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Som meritutredningen och flera remissinstanser framhåller, bör all relevant erfarenhet värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning.

Hit bör således räknas bl. a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m. m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Men erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m. m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är alltså att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga.

Det kan tilläggas att prioriteringen av skickligheten naturligtvis ytterligare skärper de ökade krav på förberedelsearbete m. m. vid rekrytering som

också från andra utgångspunkter har ställts i syfte att åstadkomma säkra urval (jfr prop. 1984/85: 219 s. 23 f).

2.3.3 Förtjänsten: Även i fråga om förtjänstberäkningen utvecklades synpunkter i förordningsmotiven (s. 10). Det saknas emellertid anledning att återge dem i detta sammanhang, eftersom de i huvudsak hänförde sig till 7 a § andra stycket och 7 b § anställningsförordningen.

2.3.4 Andra sakliga grunder: Under denna rubrik anförde jag i förordningsmotiven (s. 13) i anslutning till 7 a § tredje stycket anställningsförordningen bl. a.

Som framgått ger RF tillsättningsmyndigheterna utrymme att fästa avseende även vid andra sakliga grunder än förtjänst och skicklighet. Det gäller bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn.

Det är sålunda angeläget att staten som arbetsgivare även i fortsättningen strävar efter att vara en föregångare, t. ex. när det gäller att bereda de människor sysselsättning som på grund av arbetshandikapp har svårt att få eller behålla ett meningsfullt arbete eller när det gäller åtgärder som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Enligt min mening bör således liksom hittills myndigheterna beakta sådana tillsättningsgrunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personalpolitiska området. Allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål bör därför få betydelse. Som flera remissinstanser framhåller bör därvid generellt ingen bestämd rangordning mellan dessa andra sakliga grunder tillämpas. Det är nämligen enligt min uppfattning viktigt att individuella hänsyn och hänsyn till omständigheterna kan tas i varje enskilt fall.

2.3.5 Särskilda meritvärderingssystem m. m.: I fråga om särskilda meritvärderingssystem m. m. sas det i förordningsmotiven (s. 13).

Inom flera myndigheter och sektorer tillämpas som jag har nämnt fasta karriärvägar, interna system för rekrytering och utbildning, meritvärdering, m. m. Detta gäller bl. a. på domarbanan, inom försvarets område, inom utrikesförvaltningen, för flertalet polismanstjänster och lärartjänster.

Systemen är i allmänhet så utformade, att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Inte sällan förekommer krav på särskilda examina, inslag av obligatorisk utbildning, aspiranttjänstgöring eller tjänstgöring på s. k. utbildningstjänster eller annan obligatorisk tjänstgöring.

Med hänsyn till den mångfald verksamhetsgrenar som dagens förvaltning omfattar – alltifrån avancerad teknisk produktion och kvalificerat utvecklings- och utredningsarbete inom olika samhällsområden till viktiga normerande och kontrollerande funktioner och renodlade servicefunktioner – är det naturligt att sådana system

utvecklas och tillämpas som är särskilt anpassade till utbildnings- och rekryteringsförutsättningarna inom resp. myndighet eller sektor. De återkommande skicklighetsbedömningarna i sådana system ökar självfallet säkerheten i de bedömningar som görs i samband med tjänstetillsättningar. Det är som jag ser det särskilt viktigt att sådana skicklighetsbedömningar görs; mekaniskt tillämpade rutiner får inte ersätta nödvändiga bedömningar och värderingar.

När det gäller domartjänsterna, kan jag peka på en inom justitiedepartementet i maj 1984 upprättad promemoria, som behandlar olika frågor om domarkarriären. Promemorian har varit föremål för en bred remiss, som resulterat i många olika synpunkter och förslag från remissinstanserna. En del av de åtgärder som presenteras i promemorian har redan genomförts. Andra frågor – bl. a. sådana som rör meritvärderingen vid domartillsättningar – är för närvarande föremål för ytterligare och mer långsiktiga överväganden inom departementet.

Nämnas skall också att tillsättningen av prästtjänster regleras av särskilda föreskrifter i lagen (1957: 577) om prästval (ändrad senast 1982: 988). Prästtillsättningsförfarandet är f. n. föremål för utredning av 1982 års kyrkokommitté (Kn 1982: 05). Detta förfarande har så nära och naturligt samband med frågan om meritvärderingen vid tillsättningen av prästtjänster, att den frågan inte bör behandlas innan kommittén har slutfört sitt arbete.

I den tidigare nämnda personalpolitiska propositionen 1984/85: 219 behandlades i ett särskilt avsnitt (5.4) för övrigt också frågor om meritvärdering vid tillsättning av lärartjänster inom skolväsendet (UbU 1985/86: 5, rskr. 50). I propositionen uttalade jag att principen att skickligheten skall betonas starkare bör gälla också vid tillsättning av statligt reglerade lärartjänster. Det bör enligt propositionen ankomma på regeringen att avgöra vilka bestämmelser som kan behövas och att besluta om dem. I anslutning till detta uttalande framhöll jag vidare att ett system med poängmässig beräkning av meriter emellertid bör behållas. Skolöverstyrelsen skall enligt propositionen få i uppdrag att meddela allmänna råd om den poängmässiga beräkningen av meriterna.

2.4 Riksdagen hösten 1985

Med anledning av prop. 1984/85: 219 och två därvid väckta motioner (1985/86: 16 och 17) har riksdagens arbetsmarknadsutskott såvitt gäller den nu aktuella frågan – efter att ha hört konstitutionsutskottet (KU 1985/86: 2 y) – anfört följande (AU 1985/86: 6 s. 11).

Arbetsmarknadsutskottet konstaterar först att konstitutionsutskottet drar slutsatsen att regeringsformen inte hindrar att man i framtiden lägger större vikt än hittills vid kriteriet skicklighet. Som framhålls i Regeringens förordningsmotiv är det ett redan tillämpat synsätt att skickligheten bör ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden när det gäller chefstjänster, arbetsledartjänster och högre handläggartjänster med självständigt innehåll. Praxis har emellertid utvecklats i den riktningen att skicklighet nume-

ra tillmäts allt högre värde också när det gäller tillsättningen av lägre tjänster. En utveckling i den riktning som regeringen avser med sin anmälan i propositionen är således på gång. Regeringen föreslår nu att skicklighet generellt skall vara huvudkriterium vid tillsättning av tjänster på det statliga området. Därmed tas ytterligare ett steg på den redan inslagna vägen.

Som tidigare redovisats ligger bakom lagreglerna om saklig grund i regeringsformen och LOA främst syftet att främja statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är således inte primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder. Även den inriktning av lönepolitiken som föreslås i propositionen och som utskottet behandlat ovan knyter an till detta synsätt. Sålunda framhålls att statens positioner i löneförhandlingarna skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning. Utskottet delar regeringens uppfattningar i dessa delar.

Den prioritering av skickligheten framför förtjänsten och andra kriterier som regeringen förordar bör – som framhålls i konstitutionsutskottets yttrande – komma till uttryck i LOA. Av sammanhanget bör vidare framgå att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på kravet på objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Regeringen bör återkomma med förslag till ändringar i LOA enligt de riktlinjer utskottet här angivit.

Riksdagen (rskr. 1985/86: 48) har som sin mening gett regeringen till känna vad arbetsmarknadsutskottet sålunda anfört om ändringar i LOA.

3 Föredraganden

Mitt förslag: I LOA införs en regel som lagfäster ordningen att statliga och andra myndigheter skall prioritera skickligheten, när de tillämpar föreskrifterna om sakliga grunder vid tillsättning av tjänster.

Utredningens förslag: Överensstämmer (s. 5) med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta instanserna går inte in på frågan om föreskriftens form. Detta konstaterande bör ses i ljuset av att så gott som samtliga instanser delar meritutredningens uppfattning att tjänstetillsättning bör ske på grundval främst av sökandenas skicklighet. Några myndigheter ifrågasätter emellertid utredningens förslag i formellt hänseende. *Justitiekanslern* (JK) finner det sålunda tveksamt om det är tillåtet att i lagreglera hur 11 kap. 9 § RF skall tolkas. JK anser att man i stället bör överlåta åt de olika myndigheterna att genom praxis verka för att de föreslagna ändringarna i detta hänseende genomförs. *Svea hovrätt* menar att förslaget utgör ett förtydligande av grundlagen, som bör tas in i själva grundlagsbestämmelsen. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Göteborg* och av *arbetsdomstolen*. Andra remissinstanser, däribland

tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet och förvarets civilförvaltning, anser att föreskriften bör tas in i lag.

Riksdagen: Arbetsmarknadsutskottets inställning i formfrågan stämmer överens med mitt förslag. I sakfrågan delar utskottet som framgått uppfattningen att skickligheten bör prioriteras.

Skälen för mitt förslag: Som jag framhållit i Regeringens förordningsmotiv 1985: 3 (s. 6), står de riktlinjer för meritvärderingen som tillämpas sedan den 1 juli 1985 inte i någon motsättning till RF:s eller LOA:s regler om grunderna för tjänstetillsättningar. Riktlinjerna skall i stället ses som en precisering av dessa regler.

Riksdagen anser emellertid att den prioritering av skickligheten framför förtjänsten och andra kriterier som innefattas i 1985 års reform bör komma till uttryck i LOA. Jag kan ansluta mig till den uppfattningen.

En sådan regel bör därför tas in i 4 kap. 3 § LOA. Med "skicklighet" avses härvid – liksom i gällande regler – skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten.

Jag vill i linje med riksdagens uttalande därvid särskilt stryka under att den nya lagregeln inte innebär något avsteg från den objektivitetsprincip som kommer till uttryck inte bara i 11 kap. 9 § RF och 4 kap. 3 § LOA utan också i 1 kap. 9 § RF. I sistnämnda grundlagsbestämmelse fastslås sålunda myndigheternas skyldighet att "i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet".

Den nya lagregeln bör utformas så, att den medger undantag för sådana fall där det finns särskilda skäl att låta det avgörande vara någon annan saklig grund än skickligheten, t. ex. förtjänsten eller omplacerings- eller jämställdhetsintresset. Självfallet får inte några andra skäl komma i fråga än sådana som kan betraktas som sakliga grunder enligt RF och LOA (jfr 7 a § andra och tredje styckena anställningsförordningen).

Regeln blir med mitt förslag tillämplig på i princip alla statligt reglerade tjänster, dvs. främst tjänster vid myndigheter under regeringen, lärartjänster och försäkringstjänster (jfr 1 kap. 1 och 5 §§ LOA). Men den blir i motsats till reglerna i anställningsförordningen tillämplig också på tjänster vid riksdagen och dess verk.

Antas förslaget, kommer de nu gällande bestämmelserna i 7 a § första stycket anställningsförordningen inte att behövas längre. Jag avser att efter riksdagens prövning återkomma till regeringen med förslag till ändringar i förordningen. I och med den nya lagregeln kan också det som jag i denna lagrådsremiss har anfört ur motiven till 1985 års reform i sak betraktas som förarbeten till lagen.

Däremot berörs vad som sägs i 7 a § andra och tredje styckena samt 7 b § anställningsförordningen och i motiven till dessa bestämmelser som framgått inte av lagrådsremissen.

4 Ikraftträdande

Prop. 1985/86: 116

Jag förordar att den föreslagna ändringen i LOA träder i kraft den 1 juli 1986.

Efter samråd med statsrådet Göransson får jag emellertid tillägga följande.

I fråga om lärartjänsterna – som varken för närvarande eller efter den 1 juli 1986 omfattas av vad som sägs i 7 a § anställningsförordningen – bör den nya föreskriften i LOA träda i verkställighet först när det nya poängsystem som förutskickas i prop. 1984/85: 219 (s. 26) har börjat tillämpas. Detta kan beräknas ske tidigast läsåret 1987/88; tidpunkten kan inte bestämmas nu. Det bör därför ankomma på regeringen att fastställa den tidpunkt då den nya lagregeln skall börja tillämpas på läraryrket.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom civildepartementet upprättats ett förslag till

lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning.

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

6 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Ur meritutredningens betänkande (Ds C 1983: 16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m. m.

2 Sammanfattning

Bakgrund

Meritutredningen har haft till uppgift att se över en del av de principer som gäller meritvärderingen vid tillsättningen av statligt reglerade tjänster.

Huvudsyftet är att skapa bättre möjligheter att tillgodose de växande kraven på kunskaper, erfarenhet och skicklighet som ställs för att statsförvaltningen skall kunna fullgöra sina uppgifter effektivt och därvid ge god service till allmänheten.

En viktig målsättning är att skapa bättre förutsättningar för en bredare rekrytering och en ökad personalrörlighet.

Väsentligt är också att underlätta en mer ändamålsenlig bedömning av vissa meritvärderingsfrågor och en rationell handläggning av dem. I direktiven har särskilt framhållits värderingen av deltidsarbete, vård av barn m. m., forskarutbildning, studieledighetstid, språkkunskaper och utlandsanställning.

Vissa frågor som hänger samman med utlandsanställning och återanpassningsproblem efter sådan anställning har också ingått i uppdraget.

Utgångspunkter

Bestämmelsen om att endast förtjänst och skicklighet skulle beaktas vid en statlig tjänstetillsättning tillkom genom 1809 års regeringsform. I samband med regeringsformen 1974 tillfördes att även s. k. arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska skäl skall få vägas in vid en tjänstetillsättning.

Det svenska samhället har under tiden efter 1809 genomgått och genomgår fortfarande stora förändringar. I avsnittet "Sverige i förändring" och "Sammanfattande synpunkter" beskrivs i breda och översiktliga penseldrag de viktigaste förändringarna och utvecklingstendenserna av betydelse för den statliga verksamheten och dess villkor.

Med denna bakgrund blir kopplingen mellan, å ena sidan, målen för myndigheternas verksamhet, kraven från statsmakterna om bl. a. effektivitet, service, rättssäkerhet m. m. och behoven av framförhållning och flexibilitet samt, å andra sidan, myndigheternas bemanning och bemanningsplanering en allt viktigare fråga. Den behandlas i avsnittet "Rekryteringen i en helhetssyn" där även den förändrade synen på människan i arbetslivet berörs.

För en statlig tjänstetillsättning finns ett omfattande regelverk. Bestäm-

melser av särskilt intresse för meritvärderingen tas upp i avsnittet "Tjänstetillsättningens rättsliga utgångspunkter".

I avsnittet "Erfarenheter från intervjuundersökningen" redovisas översiktligt vad som framkommit angående den nuvarande tillämpningen. Vid intervjuundersökningen redovisades även värdefulla synpunkter och förslag till förändringar och förbättringar. Dessa har så långt som möjligt inarbetats i övervägandena och förslagen.

I ett särskilt avsnitt redovisas vad som inhämtats om statlig tjänstetillsättning i Danmark, Finland och Norge.

Överväganden

En viktig förutsättning för att få rätt person på rätt plats är att myndigheten fastställer arbetsanalys och sökprofil. Arbetsanalysen innebär att arbetsuppgifternas art och omfattning anges och att detta görs mot bakgrund av målen för verksamheten, statsmakernas krav på myndighetens verksamhet och med hänsyn till förutsebara förändringar och förutsättningar för verksamheten. I sökprofilen bestäms de krav som ställs på tjänstens innehavare.

Arbetsanalys och sökprofil blir viktiga hjälpmedel vid ett ställningstagande om en tjänst skall återbesättas eller inrättas. Om ett tillsättningsförfarande skall inledas, påverkar innehållet i arbetsanalysen och sökprofilen

- valet av rekryteringsväg,
- urvalsförfarandet och
- meritvärderingen.

Främst sökprofilen bestämmer vilka meriter som är relevanta och hur de skall värderas. Generellt innebär det en förskjutning mot att sökandenas skicklighet och förmåga att utföra arbetsuppgifterna blir avgörande vid tjänstetillsättningen. För att myndigheten skall få en så god uppfattning som möjligt om dem som närmast kan komma i fråga för tjänsten bör intervju och referenstagning genomföras. Det gäller inte minst för att utvärdera sökandenas personliga egenskaper och lämplighet i övrigt för tjänsten.

Mina förslag i denna del är att

- det i budgethandboken ytterligare framhålls att myndigheternas mål och planering för sin verksamhet skall kopplas till bemanningsplanering och andra personaladministrativa åtgärder inklusive tjänstetillsättning,
- det i 4 kap. 3 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning anges att främst skickligheten skall vara avgörande vid tillsättning av statligt reglerade tjänster,
- arbetsanalys och sökprofil skall fastställas inför tillsättning av statligt reglerade tjänster med undantag för vissa regeringstillsatta tjänster; ny paragraf i anställningsförordningen (1965: 601),
- intervju och referenstagning skall genomföras före beslut om tjänstetillsättning, om inte särskilda skäl föranleder annat; ny paragraf i anställningsförordningen.

Jag ger vidare en beskrivning och definition av begreppen skicklighet och förtjänst.

Avseende urvalskriteriet skicklighet anges att endast meriter av betydelse för tjänsten i fråga skall beaktas. Sökprofilen bestämmer vilka dessa är och utgör den måttstock med vilken de skall mätas och värderas.

I skicklighetsbedömningen beaktas bl. a. relevant yrkeserfarenhet oberoende av om den utförts i offentlig eller privat anställning. Därvid sammanvägs anställningstid, arbetsuppgifternas art, omfattning och kvalitet i en helhetsbedömning. Erfarenhet som vård av barn m. m., forskarutbildning, utlandstjänst, språkkunskaper, facklig verksamhet m. fl. meriter beaktas i den mån och omfattning som sökprofilen anger.

I skicklighetskriteriet skall de personliga egenskaperna särskilt uppmärksammas. Det gäller t. ex. kreativitet, mognad, analysförmåga, ordningssinne eller självständighet. Hänsyn måste därvid tas till de övriga i arbetsgruppen. Den skall erhålla ett riktigt komplement i kompetens m. m. och dessutom ges goda förutsättningar att samarbeta effektivt.

Förtjänstbegreppet definieras som

- anställningstid i statligt reglerad tjänst inrättad för minst 40 procent av heltidstjänstgöring,
- vård av barn vid hel ledighet från statlig eller annan anställning eller utan samband med anställning, dvs. främst de fall vården av barn utförts före inträdet på arbetsmarknaden. Högst två år får tillgodoräknas,
- fullgjord forskarutbildning med fyra år.

Förtjänstbegreppet regleras i nya paragrafer i anställningsförordningen (1965:601). Skicklighetsbegreppet avses bli behandlat i proposition till ändring av 4 kap. 3 § lagen (1976:600) om offentlig anställning.

— — —

Remissinstanserna

Remissyttranden över betänkandet (Ds C 1983: 16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m. m. har avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Umeå, domstolsverket (DV), tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), notariennämnden (NON), riksåklagaren (RÅ), rikspolisstyrelsen (RPS), kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), kommerskollegium, exportkreditnämnden (EKN), Sveriges exportråd, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning (FCF), försvarets materielverk (FMV), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), försäkringsrätten för Norra Sverige, riks försäkringsverket (RFV), Stockholms allmänna försäkringskassa, socialstyrelsen, statens bakteriologiska laboratorium (SBL), postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), tullverket, byggnadsstyrelsen, riksskatteverket (RSV), skolöverstyrelsen (SÖ), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), centrala studiestödsnämnden (CSN), lantbruksstyrelsen (LBS), Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), skogsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen (ASS), arbetsdomstolen (AD), jämställdhetsombudsmannen (JämO), statens invandrarverk (SIV), bostadsstyrelsen, statens lantmäteriverk (LMV), statens industriverk (SIND), statens vattenfallsverk, patent- och registreringsverket (PRV), domänverket, styrelsen för teknisk utveckling (STU), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN), statens institut för personalutveckling (SIPU), statens förhandlingsråd (FHR), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Jönköpings län, riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges riksbank, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Försäkringskasseförbundet (FKF), Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Landsorganisationen i Sverige (LO) genom Statsanställdas förbund (SF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) genom TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S), Centralorganisationen SACO/SR, Försäkringsanställdas förbund (FF), Sveriges arbetsledareförbund (SALF), Fredrika-Bremerförbundet, Svenska Personalpensionskassan (SPP), Svenska Röda Korset, Sveriges domarförbund, Sveriges industriförbund (SI), Sveriges personaladministrativa förening (SPF), Utlandssvenskarnas förening (UF), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Svenska Missionsrådet, Svenska Utlandsskolors förening (SUF), Sveriges Civilingenjörersförbund (CF), Privattjänstemannakartellen (PTK), Föreningen Sveriges kronofogdar.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till Lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 3 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.
3 §

Om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan författning.

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. *Närmare föreskrifter om detta meddelas i författning.*

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Bland de grunder som sålunda skall beaktas vid tillsättning av statliga och andra tjänster skall skickligheten sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Närmare föreskrifter om vad som sägs i andra och tredje styckena meddelas i förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

I fråga om lärartjänster inom skolväsendet tillämpas de nya föreskrifterna dock först från och med den dag som regeringen bestämmer.

¹ Lagen omtryckt 1982: 100.

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Holmberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Agneta Fergenius.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om meritvärdering i statlig tjänst m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 23 januari 1986) över förslag till lag om ändring i lagen (1976: 600) om offentlig anställning och anför.

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

En smärre redaktionell ändring bör emellertid göras i det remitterade förslaget.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta det av lagrådet granskade lagförslaget med vidtagen ändring.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Prop. 1985/86: 116

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 januari 1986 med beslut om lagrådsremiss	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	3
2.1 Rättsläget intill den 1 juli 1985	3
2.2 Meritutredningen	5
2.3 1985 års reform m. m.	6
2.4 Riksdagen hösten 1985	9
3 Föredraganden	10
4 Ikraftträdande	12
5 Upprättat lagförslag	12
6 Hemställen	12
7 Beslut	12
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av meritutredningens betänkande ...	13
<i>Bilaga 2</i> Förteckning över remissinstanserna	16
<i>Bilaga 3</i> Lagrådsremissens lagförslag	17
Utdrag ur lagrådets protokoll den 10 februari 1986	18
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 februari 1986 med beslut om proposition	19