Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1978/79:4

med anledning av motion om meritvärdet av anställning utomlands

Motionen

I motionen 1977/78:1355 av Alf Wennerfors m. fl. (m, c, fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning av frågan vilket meritvärde tjänstgöring utomlands skall ha vid tillsättande av offentlig tjänst i Sverige.

Motionärerna pekar på att det ligger i vårt lands intresse att kvalificerade svenskar tjänstgör i de internationella organen. En förutsättning härför är emellertid att ett sådant internationellt engagemang inte medför väsentliga nackdelar i merit-, löne- och pensionshänseende vid hemkomsten till Sverige efter avslutat uppdrag utomlands, framhålls vidare. Att så är fallet i dag belyses i motionen. Motionärerna begär därför en översyn av situationen för hemvändande svenskar efter tjänstgöring utomlands. Det förutsätts att representanter för de anställdas organisationer medverkar i en sådan översyn.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR och Styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

LO, vars yttrande utformats av Statsanställdas Förbund, är medvetet om att det föreligger vissa svårigheter att på ett tillfredsställande sätt återföra utlandstjänstgörande svenskar till den svenska arbetsmarknaden och att vid återkomsten värdera utlandstjänstgöringen t. ex. ur meritsynpunkt. LO finner det därför riktigt att problemen blir föremål för utredning, men framhåller samtidigt att frågor om meritvärdering, löneinplacering osv. på det statliga området numera är helt öppna för avtalsreglering. Sådana frågor bör därför enligt LO:s uppfattning lösas genom parternas försorg och inte bli föremål för offentlig utredning.

I *TCO:s* yttrande, som utformats av dess statstjänstemannasektion (TCO-S), framhålls att TCO-S och till TCO-S anslutna förbund vid flera tillfällen aktualiserat frågor om återanpassning till den svenska arbetsmarknaden av svenskar som haft internationella uppdrag och om utlandsuppdragens meritvärde. Av yttrandet framgår vidare att det i samband med förhandlingar under mars månad 1978 med statens förhandlingsråd om den biståndspolitiska propositionen (prop. 1977/78:135) yrkades att regeringen skulle tillsätta

en arbetsgrupp för att under medverkan av berörda personalorganisationer utreda dessa frågor. Yrkandet föranledde sedermera en skrivelse från utrikesdepartementet till arbetsmarknadsdepartementet.

TCO tillstyrker att de i motionen väckta frågorna utreds och anser att en sådan utredning inte bör begränsas till att avse endast meritvärdet vid tillsättning av offentlig tjänst utan omfatta även frågor om återanpassning till den svenska arbetsmarknaden efter utlandstjänstgöring. För lärare, som tjänstgjort inom utländskt skolväsende, blir frågan om meritvärdering av tjänstgöringen föremål för individuell prövning. Enligt TCO:s mening bör man även i framtiden tillämpa en sådan ordning. Om utlandstjänsten är jämförbar med svensk lärartjänst eller tjänsten i merithänseende kan anses ha ett särskilt värde bör ärendet behandlas och avgöras i generös anda.

TCO-S fäster slutligen uppmärksamheten på 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT 74) förslag "Betygsättning i lärarutbildning och meritvärdering vid tillsättning av tjänst i skolväsendet". Enligt detta förslag kommer bl. a. meritgrunden "annan yrkesverksamhet" att få ökad betydelse. TCO förutsätter att sådan lärares tjänstgöring utomlands, som ej är lärartjänst, därvid kommer att bedömas som "annan yrkesverksamhet". Den närmare avvägningen mellan kriterierna lärartjänstgöring och "annan yrkesverksamhet" förutsätts bli föremål för förhandlingar innan förslaget kan träda i kraft.

SACO/SR framhåller i sitt yttrande att svenskar som arbetat utomlands vid sin återkomst till Sverige ofta erfar att deras internationella erfarenheter har lågt meritvärde på den svenska arbetsmarknaden. SACO/SR delar motionärernas uppfattning att frågan vilket meritvärde tjänstgöring utomlands skall ha vid tillsättning av offentlig tjänst i Sverige bör utredas. SACO/SR förordar dock att även andra problem tas upp, såsom frågorna om anställningstrygghet och pensionsvillkor. När det gäller lärare och skolledare som tjänstgör utomlands bör frågan inte brytas ur det sammanhang där den naturligt hör hemma, nämligen i den aviserade översynen av hela meritvärderingssystemet vid tillsättning av tjänst som lärare i skolväsendet. Svenska Civilekonomföreningen markerar i ett särskilt yttrande att en utredning även bör beakta förhållandena inom den enskilda sektorn.

SIDA, som i sitt yttrande inte tar direkt ställning till motionärernas krav på en översyn av meritvärderingsfrågan, erinrar inledningsvis om att verket har i uppdrag att undersöka olika vägar att förbättra dokumentationen av anställningar i biståndsverksamhet och redovisa förslag i frågan till regeringen. Verket anför nu att man arbetat med dokumentationsfrågan från olika utgångspunkter men att man hittills inte kunnat komma fram till en lösning i den riktning som förutsattes i budgetpropositionen år 1975.

Dokumentationen av uppdragen inom det bilaterala biståndet kan enligt SIDA tidsmässigt indelas i två delar.

Den första delen utgörs av den dokumentation som kan erhållas innan uppdraget påbörjas och som är grunden till rekryteringsarbetet. Den kan

också utgöra underlag för en myndighets förhandsbesked rörande uppdragets meritvärde. Inom SIDA används dessutom informationsmaterialet till hjälp vid lönesättning och pensionsberäkning, för bedömning av behov av språkutbildning och eventuell kompletterande fackutbildning.

Av yttrandet framgår vidare att SIDA:s dokumentation vid starten av en rekrytering utgörs av en arbetsbeskrivning som utarbetats av aktuell myndighet/projekt i mottagarlandet i samråd med det svenska biståndskontoret. Denna arbetsbeskrivning utgör huvuddokumentet i den fortsatta behandlingen av ärendet. Inför behandlingen i den till SIDA knutna lönedelegationen utförs en sammanfattande befattningsvärdering och jämförelser med liknande tjänster såväl inom den svenska arbetsmarknaden som inom biståndsverksamheten.

Den andra delen utgörs enligt SIDA av den dokumentation som kan erhållas under och efter avslutat uppdrag. Den kan bestå av biståndskontorets rapporter från arbetsplatsbesök. Den kan också bestå av den anställdes egna rapporter om sitt arbete. Intyg, omfattande mer eller mindre fullständig beskrivning av arbetsuppgifterna, kan utfärdas av vederbörande överordnade inom mottagarmyndigheten/organisationen samt i en del fall av biståndskontoret. Tjänstgöringsintyg omfattande tjänstens benämning och kontraktstid utfärdas av SIDA i Stockholm. För två yrkesgrupper gäller mer formbunden meritbedömning, nämligen för läkare och lärare.

SIDA framhåller vidare att skicklighetsbegreppet, som främst avser den sökandes personliga förmåga, kompetens och lämplighet, har fått allt större betydelse i biståndssammanhang. Vid urval av sökande till u-landsuppdrag tar SIDA således största hänsyn till personlighetsmässig flexibilitet, anpassnings- och kontaktförmåga etc. Ett u-landsuppdrag bör därför enligt SIDA:s uppfattning ur skicklighetssynpunkt helt jämställas med tjänstgöring på jämförbar nivå i Sverige. Genom den noggranna prövning av tjänstens innehåll och nivå som SIDA:s lönedelegation gör föreligger enligt verket inga svårigheter att avgöra hur ett biståndsuppdrag ligger i förhållande till den svenska arbetsmarknaden.

SIDA, som sålunda ännu inte slutfört sitt uppdrag angående dokumentation av biståndsuppdrag, anser nu att hittills gjorda överväganden tyder på att det inte är via alltmer utförlig dokumentation som frågan kan lösas. Möjligheterna att framskaffa utförlig dokumentation kommer för närvarande att förbli begränsade, fortsätter verket. Det gäller SIDA:s bilaterala uppdrag men i ännu högre grad FN-uppdrag. Härtill kommer enligt SIDA:s yttrande att bedömning av en persons skicklighet, av hur en sökande till en tjänst på den svenska arbetsmarknaden skaffat sin kompetens genom utbildning, tidigare anställningar, livserfarenhet m. m. aldrig kan formaliseras. Det gäller vare sig anställningarna varit förlagda inom eller utom Sverige. Mycket beror på vilken tjänst som söks, på synsättet inom den arbetsplats som rekryteringen avser samt på den som gör urvalet bland de sökande. Många institutioner och företag i Sverige har i dag erfarenhet av och kontakter med

utland och u-land. De har därigenom lättare att dra slutsatser av hur en f. d. biståndsarbetare förkovrat sig under sin utlandstjänstgöring. De som inte har sådan erfarenhet har svårare att värdera ett u-landsuppdrag. SIDA:s erfarenheter tyder på att i sådana situationer är inte mängden information om u-landsuppdraget av avgörande betydelse, utan synsättet hos den som bedömer kandidaterna till en tjänst. SIDA kommer att ytterligare överväga vad som kan göras för att minska dessa problem. F. n. undersöks om det är möjligt att göra ett fåtal mycket utförliga beskrivningar av typiska organisatoriska och administrativa förhållanden i en u-landsmyndighet. Att utarbeta en sådan beskrivning ställer stora krav på inlevelse hos författaren och beskrivningen måste vara mycket levande för att hos en i u-landsfrågor obevandrad person skapa en föreställning om arbetsförhållandena i ett u-land. Det är alltså ett försök att beskriva vad som är generellt i arbetssituationen i u-land i stället för att försöka beskriva varje befattning.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om meritvärdet av utlandstjänst vid återanställning i Sverige har tidigare behandlats av riksdagen. Olika aspekter av frågan har varit föremål för diskussion och ställningstagande i riksdagen. (Se bl. a. SoU 1974:30, InU 1975:4, UU 1975/76:14, AU 1976/77:8, AU 1977/78:2 samt UU 1978/79:1.)

I arbetsmarknadsutskottets betänkande 1977/78:2 ges en kort sammanfattning av frågans tidigare behandling. Utskottet konstaterar bl. a. att man i tidigare sammanhang inte ansett sig kunna godta, att man vid tjänsteårsberäkning jämställer enskild anställning med tjänstgöring hos staten. Att bryta mot den principen skulle nämligen enligt utskottets bedömning kunna leda till konsekvenser vid tjänstgöring på andra områden. Utskottet betonade emellertid att u-landstjänstgöring kan få betydelse vid bedömningen av vederbörandes skicklighet och på det sättet bli befordringsgrund. Utskottet framhöll därefter att det för sådan tillgodoräkning är av stor betydelse hur dokumentationen av den enskilda tjänstgöringen ordnas. Utskottet har här hänvisat till att föredragande statsrådet i propositionen 1975:1 förutsatte att SIDA skulle undersöka olika vägar att förbättra dokumentationen av anställningar i biståndsverksamhet och komma in till regeringen med förslag därom. Med denna motivering har arbetsmarknadsutskottet avstyrkt tidigare motioner i frågan. Riksdagen har följt utskottet.

I samband med behandlingen av propositionen 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m. hade utrikesutskottet under våren att ta ställning till den socialdemokratiska partimotionen 1977/78:1912, vari bl. a. framhålls att regeringen bör överväga hur arbete inom FN-systemets ram skall kunna ges meritvärde vid återanställning i vårt land efter avslutad internationell tjänstgöring (UU 1978/79:1).

Utrikesutskottet hänvisar inledningsvis till tidigare riksdagsbehandling av

frågan samt till att arbetsmarknadsutskottet under hösten kommer att behandla ett liknande yrkande. Utskottet framhåller vidare:

Såsom framgår av propositionen 135, är svårigheter med meritvärdering ett av de problem som försvårar också expertrekryteringen från näringslivet.

När förhandlingar i enlighet med medbestämmandelagen fördes om den nu aktuella propositionen 135, framförde de fackliga organisationerna SACO/SR och TCO-S krav på att regeringen skulle tillsätta en arbetsgrupp för att överväga frågor om återanpassning till den svenska arbetsmarknaden av svenskar som varit anställda i internationella organ. Även frågor om utlandsuppdragens meritvärdering borde enligt organisationerna behandlas av gruppen.

Frågan har inte behandlats av biståndspolitiska utredningen men är givetvis av betydelse även för den fortsatta rekryteringen av svensk personal för biståndsverksamhet på fältet. Det bör därför finnas bestämda normer för meritvärdering av biståndsarbete och motsvarande verksamhet i internationella organisationer liksom en beredskap för att underlätta återanställning i Sverige av sådan personal.

Utrikesdepartementet har under våren i en framställning till arbetsmarknadsdepartementet fäst uppmärksamheten på denna fråga och föreslagit att detta tillsätter en arbetsgrupp för studium av detta spörsmål. Utskottet har erfarit att man inom arbetsmarknadsdepartementet är i färd med att upprätta en sådan arbetsgrupp och konstaterar att frågan om meritvärdering är under övervägande inom regeringskansliet på sätt som förordas i motionen 1912.

Motionen 1912 torde i denna del få anses besvarad med det anförda.

Riksdagen kommer att ta ställning till betänkandet inom kort.

Utskottet

Frågan om hur tjänstgöring utomlands skall värderas i merithänseende vid tillsättande av offentlig tjänst i Sverige har i motioner aktualiserats ett flertal gånger under senare år. Problemet torde vara störst vid övergång från icke statlig tjänst utomlands, exempelvis inom internationellt organ, till statlig tjänst i Sverige. Senast togs frågan, med anledning av en socialdemokratisk partimotion, upp av utrikesutskottet i dess biståndspolitiska betänkande UU 1978/79:1, s. 83. Alf Wennerfors m. fl. (m, c, fp) yrkar nu i motionen 1977/78:1355 att riksdagen hos regeringen skall begära utredning av frågan. Motionärerna framhåller bl. a. att det ligger i vårt lands intresse att kvalificerade svenskar tjänstgör i de internationella organen. De rådande nackdelarna i merit-, löne- och pensionshänseende med sådana engagemang bör därför undanröjas.

Motionen har remissbehandlats. De centrala fackliga organisationerna har därvid ställt sig bakom motionärernas krav på översyn av frågan.

Utskottet har inhämtat att man inom regeringens kansli ämnar ta upp frågor om återanpassning till den svenska arbetsmarknaden av svenskar som varit anställda i internationella organ. Avsikten är att även frågor om utlandsuppdragens meritvärdering skall tas med i detta sammanhang. Ett

utredningsarbete av detta slag har f. ö., som framgår av remissyttrandena, begärts under MBL-förhandlingarna om den biståndspolitiska propositionen 1977/78:135.

Utskottet biträder motionärernas krav och förutsätter att det aviserade utredningsarbetet kommer i gång utan dröjsmål. Utskottet utgår vidare från att de fackliga organisationerna får inflytande i utredningsarbetet. I sak innebär det anförda att motionen är tillgodosedd. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida är därför inte nödvändig.

Utskottet hemställer

att motionen 1977/78:1355 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 10 oktober 1978

På arbetsmarknadsutskottets vägnar
EVA WINTHER

Närvarande: Eva Winther (fp), Bengt Fagerlund (s), Torsten Stridsman (c), Allan Gustafsson (c), Erik Johansson i Simrishamn (s), Filip Fridolfsson (m), Ingrid Ludvigsson (s), Arne Fransson (c), Bernt Nilsson (s), Elver Jonsson (fp), Pär Granstedt (c), Frida Berglund (s), Margaretha af Ugglas (m), Anna-Greta Leijon (s) och Sune Johansson (s).