

Hedda Mann
Hanna Schmidt

In- och utlåning av arbetstagare mellan statliga arbetsgivare

I samband med den stora flyktingströmmen hösten 2015 sammanställdes en promemoria, nedan ”flyktingspromemorian”, som redogjorde för möjligheterna att låna ut personal till Migrationsverket, se bilaga. När den frågan diskuterades på medlemsråden efterfrågades en motsvarande diskussion fast utifrån ett ”normalläge”. För att belysa olika infallsvinklar och förhoppningsvis även besvara frågor avseende in- och utlåning av personal i ett sådant normalläge, har därför denna promemoria upprättas.

I den bifogade promemorian, ”flyktingpromemorian” har Arbetsgivarverket redogjort för möjligheterna att, *ytterst mot arbetstagarens vilja*, arbetsleda denne till arbetsuppgifter hos en annan statlig myndighet, med anledning av den stora flyktingströmmen.

Nedan följer en genomgång av vad som gäller i ett normalläge.

1. Normalläge

1.1 Syftet med in- och utlåning

För att få önskad effekt av in- och utlåning mellan statliga myndigheter är det viktigt att syftet är gemensamt för myndigheterna och att det är uttalat. Det kan finnas flera syften och de kan naturligtvis samexistera:

- Inlånande myndighet har svårt att rekrytera viss kompetens, vilket underlättas genom inlåning.
- Inlånande myndighet har, i avvaktan på sedvanligt rekryteringsförfarande, behov av att snabbt få kompetens på plats.
- Myndigheterna hjälper varandra med tillfälliga arbetsuppgifter som behöver lösas.
- Myndigheterna har ett gemensamt intresse av att på sikt kunna behålla viss kompetens på orten/i regionen.
- Myndigheterna är överens om att hjälpa varandra att finna lösningar för arbetstagare som till exempel har samarbetssvårigheter eller som har nedsatt arbetsförmåga och är föremål för arbetslivsinriktad rehabilitering.

1.1.1 Samarbetssvårigheter och rehabilitering

När det gäller såväl samarbetssvårigheter som arbetsgivarens rehabiliteringsansvar är arbetsgivaren inte skyldig att vidta andra åtgärder än sådana som ryms inom ramen för

arbetsgivarens verksamhet. Om man ändå väljer att göra mer än vad som åligger en som arbetsgivare, ska man vara medveten om att detta kan utmana det funktionella arbetsgi- varbegreppet. Om myndigheterna i allt större omfattning agerar som *en* arbetsgivare kan detta begrepp på sikt urholkas. Detta kan i sin tur utöka arbetsgivarens skyldigheter vid tillämpningen av regler om till exempel omplacering, rehabilitering och konvertering av tidsbegränsad anställning till tillsvidareanställning, vilket i sin tur påverkar kostnaderna.

Om man likväl tillämpar in- och utlåning även för nyss nämnda syften kan det vara vär- defullt att ha liknande rutiner samt beredskap för att kunna hjälpa varandra, så att åta- gandet också i praktiken blir ömsesidigt.

En arbetstagare har rätt att prova ett annat arbete på grund av sjukdom enligt lag (2008:565). Ett sådant arbete skulle i och för sig kunna vara hos en annan myndighet. Det blir emellertid i ett sådant fall inte fråga om in- och utlåning eftersom lagen förut- sätter att det finns ett anställningsavtal hos mottagande arbetsgivare.

1.2 Utlåning mot arbetstagarens vilja

För det fall arbetstagaren motsätter sig en utlåning är slutsatserna i den bifogade flyk- tingpromemorian relevanta, men med den viktiga skillnaden att en sådan utlåning bara är möjlig i *mycket mer begränsad omfattning*, än under rådande flyktingsituation. Det är därför tveksamt om en sådan utlåning kan tänkas uppfylla något av syftena ovan.

Om man skulle vilja låna ut arbetstagare, mot deras vilja, till andra myndigheter i större omfattning, förutsätts utöver samarbetsavtal mellan myndigheterna, att sådan arbets- skyldighet framgår explicit av anställningsavtalen.

1.3 Utlåning i överenskommelse med arbetstagaren

För att uppnå något av de syften som angetts ovan, torde utlåning i överenskommelse med arbetstagaren vara en förutsättning. Vad som gäller i ett normalläge besvaras därför huvudsakligen i det följande.

1.3.1 Vad säger civilrätten?

Civilrättsligt/arbetsrättsligt finns det inga hinder mot att låna ut en arbetstagare till en annan myndighet om arbetstagaren själv är intresserad av detta. Det finns egentligen inte heller några hinder mot att komma överens om ett arbetsinnehåll och arbetstider som skiljer sig åt från vad som normalt gäller.

För att det ska betraktas som utlåning är det emellertid avgörande att lön och andra er- sättningar fortsätter att utgå från arbetsgivaren som i sin tur fakturerar mottagande myn- dighet. Ett samarbetsavtal mellan myndigheterna ska även i det här fallet upprättas.

Av bevisskäl bör överenskommelsen mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ingås skriftligen och undertecknas av båda parter. Av överenskommelsen ska det framgå vil- ken myndighet som är mottagande, vad arbetstagaren ska sysselsättas med, förändrade villkor under perioden, vilken period som avses och att utlåningen kan upphöra med omedelbar verkan, på såväl arbetsgivarens som arbetstagarens och mottagande myndig- hets initiativ.

1.3.2 Vad säger förvaltningsrätten?

Förvaltningsrättsligt kan emellertid inlåning av en arbetstagare, även om denne själv vill, kritiseras som ett kringgående av reglerna om förtjänst och skicklighet. Detta skulle kunna aktualiseras om en annan person överklagar förfarandet till Statens överklagandenämnd och hävdar att inlåningen ska jämföras med en ny anställning. Inlåning av arbetstagare kan också uppfattas som ett mer slutet och icketransparent rekryteringsförfarande, vilket i förlängningen kan rubba allmänhetens förtroende för statliga tillsättningar.

Ju mer förfarandet liknar ett anställningsförfarande, det vill säga om möjligheten till in- och utlåning föregås av information och ansökningsförfarande, desto mer sannolikt är det att frågan kan komma att prövas. Då det är Arbetsgivarverkets erfarenhet att Statens överklagandenämnd har ett mycket snävt betraktelsesätt avseende arbetskyldighetens omfattning, finns det en del som talar för att ett sådant överklagande skulle kunna bifallas. Personen som överklagat ska då erbjudas en anställning hos den inlånande myndigheten som också ska bära lönekostnaderna.

Det finns myndigheter som diskuterat att starta gemensamma projekt där en av de deltagande myndigheterna anställer en eller flera personer, i syfte att till exempel administrera in- och utlåning och gemensam webbplats där uppdrag annonseras. Projekten finansieras genom avgifter från deltagande myndigheter. Arbetsgivarverket vill här lyfta fram att förutom att en sådan lösning kan innebära många olika implikationer, så påminner konstruktionen om en ekonomisk förening, det vill säga en juridisk person. Det bör därför påpekas att det inte är tillåtet för myndigheter att bilda en juridisk person, utan att detta på något sätt godkänts av regeringen, se nedan under rubrik 2.

Förvaltningsrättsligt kan det också finnas farhågor avseende inlåning av personal som ska utföra arbetsuppgifter som omfattar myndighetsutövning. Vidare skulle även Riksrevisionen indirekt kunna ha synpunkter på förfarandet. Om detta står att läsa i flyktingpromemorian.

1.3.3 Försäkringsfrågor

Sjuklön

Sjuklön ska utbetalas av arbetsgivaren, det vill säga den utlånande myndigheten. Detta bör emellertid klargöras mellan myndigheterna, liksom på vilket sätt utlånande myndighet ska ersättas för kostnader som har samband med sjukfrånvaro. Det bör också klargöras vilken arbetsgivare som ansvarar för eventuell sjukanmälan till Försäkringskassan. Arbetstagaren behöver sjukanmäla sig både till sin arbetsgivare och till den inlånande myndigheten.

Arbetsskada

Det är Försäkringskassan som bedömer vad som ska godkännas som arbetsskada. Frågan är om Försäkringskassan kan godkänna en skada som arbetsskada om skadan uppstått hos annan myndighet än den som är arbetsgivare. Reglerna om arbetsskada innebär bland annat följande.

En skada som beror på ett olycksfall eller annan skadlig inverkan *i arbetet* är enligt arbetsskadeförsäkringen en arbetsskada¹. Försäkringsskyddet gäller när den försäkrade utför *sitt egentliga arbete*.

Men ett olycksfall som inträffar *inom arbetsområdet* räknas också oftast som ett olycksfall *i arbetet*, vilket i normalfallet gäller oavsett om den försäkrade vid olycksfallet var sysselsatt med sitt egentliga arbete eller inte.² Någon enhetlig *definition av begreppet arbetsområde* finns inte. I många fall är emellertid arbetsområdet ganska vidsträckt.³

En arbetstagare som skadar sig *utanför arbetsområdet* har också ett försäkringsskydd för olycksfall *i arbetet*. Även olycksfall utanför arbetsområdet betraktas nämligen enligt reglerna i socialförsäkringsbalken som olycksfall i arbetet. Detta gäller under förutsättning att arbetstagaren vid olycksfallet *utförde arbetsgivarens ärenden*.⁴

Vidare är en arbetstagare normalt även försäkrad för *färdolycksfall*, det vill säga ett olycksfall som inträffar på väg till eller från arbetet och som står i nära samband med arbetet.⁵

Mot bakgrund av ovan torde Försäkringskassan inte ha skäl att ifrågasätta om en skada kan godkännas som en arbetsskada när arbetstagaren, i enlighet med ett samarbetsavtal myndigheterna emellan, skadat sig i samband med arbete hos en annan myndighet än den anställande.

Kontakten med Försäkringskassan

Om en arbetstagare drabbas av en arbetsskada ska arbetsgivaren, det vill säga den utlånande myndigheten, underrättas omedelbart.⁶ Samtidigt är en arbetsgivare eller motsvarande, så som till exempel närmaste chef eller arbetsledare, som har fått kännedom om en inträffad arbetsskada, skyldig att omedelbart anmäla skadan till Försäkringskassan.⁷ I de fall som en inlånad arbetstagare skadas hos den inlånande myndigheten ska både uppgifter om inlånande myndighet samt uppgifter om arbetstagarens arbetsgivare, den utlånande myndigheten, fyllas i på blanketten för anmälan av arbetsskada till Försäkringskassan.

Mot bakgrund av ovan bör myndigheterna klargöra vilken av myndigheterna som ansvarar för att skadan anmäls till Försäkringskassan samt komma överens om gemensamma rutiner för själva hanteringen.

¹ 39 kap. 3 § SFB (socialförsäkringsbalken)

² Till skillnad från olycksfall ska *annan skadlig inverkan* kunna kopplas till *arbetsuppgifterna* i sig.

³ Exempel på arbetsområde som tolkats vidsträckt är jordbruk, skogsbruk, vägbyggnadsarbete och vissa slag av försäljningsarbete, (prop. 1954:60 sid. 109). Enligt praxis verkar också begreppet arbetsområde vara synonymt med begreppet arbetsplats (FÖD 1995:21 och RÅ 2007 ref. 1.).

⁴ Prop. 1954:60 s. 109

⁵ 39 kap. 7 § SFB

⁶ 42 kap. 7 § SFB

⁷ 42 kap. 10 § SFB

Personskadeavtalet, PSA

Avtalet gäller om en arbetstagare drabbas av personskada, till exempel i samband med en olycka *i arbetet*, eller arbetssjukdom genom skadlig inverkan *i arbetet*. Avtalet omfattar även färdolycksfall vilket definieras som ”skada som en arbetstagare ådragit sig vid olycksfall under färd till eller från *arbetsstället*, om färden föranleddes av och stod i nära samband med arbete”. Det bör således inte vara något problem att tillämpa PSA-avtalet. PSA-nämnden och AFA följer dock oftast Försäkringskassans bedömning av vad som är arbetsskada.

Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring, TGL-S

Tjänstegrupplivförsäkringen är inte kopplad till en specifik arbetsgivare eller arbetsplats så det bör inte bli några tillämpningsproblem vad gäller TGL-S.

Ansvarsförsäkring

Skador som en inlånad arbetstagare orsakar borde den inlånande myndigheten stå risken för. Någon ansvarsförsäkring för statliga arbetsgivare går inte att teckna.

Arbetsmiljöansvar och rehabilitering

Det är den inlånande myndigheten som har huvudansvaret för arbetsmiljön, medan huvudansvaret för en eventuell rehabilitering ligger kvar på arbetsgivaren, det vill säga den utlånande myndigheten.

2. Dialog med regeringen

Om myndigheter i större omfattning vill tillämpa in- och utlåning av personal sinsemellan, till exempel inom en region för att säkra kompetensförsörjningen eller i syfte att använda de statliga resurserna så effektivt som möjligt kan det, mot bakgrund av de förvaltningsrättsliga frågorna ovan, vara lämpligt att efterfråga ett sådant uppdrag av regeringen.

I en sådan dialog ser Arbetsgivarverket gärna att myndigheterna, efter samråd med Arbetsgivarverket, hänvisar till vår gemensamma arbetsgivarpolitiska strategi. Av denna följer bland annat att statliga arbetsgivare ska samarbeta för att utveckla nya och effektiva lösningar. Detta ligger också i linje med det förvaltningspolitiska målet, att vara en innovativ och samverkande statsförvaltning.

Bilaga Promemoria avseende kompetensbehov hos vissa statliga myndigheter med anledning av flyktingsituationen – den så kallade flyktingpromemorian