

Att Statens överklagandenämnd efter överklagande beslutar att undanröja en statlig myndighets anställningsbeslut innebär inte att ett redan ingånget anställningsavtal upphör eller att anställningsmyndigheten får avsluta den påbörjade anställningen utan att följa anställningsskyddslagen. Statens överklagandenämnds beslut utgör inte heller saklig grund för uppsägning av arbetstagaren.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2016-12-14
StockholmDom nr 74/16
Mål nr A 24/16**KÄRANDE**

Jusek, Box 5167, 102 44 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Per-Olof Persson, samma adress

SVARANDE

Staten genom Försäkringskassan, 103 51 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristerna Carl Durling och Brita Hybbinette, Arbetsgi-
varverket, Box 3267, 103 65 Stockholm

SAKEN

ogiltigförklaring av avskedande/upsägning

Bakgrund

Mellan staten och Jusek gäller kollektivavtal. M.S. är medlem i Jusek och har varit anställd som servicehandläggare hos Försäkringskassan.

I slutet av maj 2014 träffade M.S. och staten avtal om tillsvidareanställning av M.S. som servicehandläggare hos Försäkringskassan. Anställningen var inte en provanställning, och det hade inte vid kontakterna mellan staten och M.S. inför anställningsavtalet framkommit att det skulle vara villkorat på något sätt. När anställningsavtalet ingicks hade M.S. en tillsvidareanställning hos en annan arbetsgivare, som hon sedan sade upp sig från. Den 5 juni 2014 fick hon ett anställningsbevis daterat den 2 juni 2014 från Försäkringskassan. Anställningsbeviset innehöll följande.

Gäller som anställningsbevis med information om anställningsvillkor enligt 6c § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) under förutsättning att anställningsbeslutet vinner laga kraft

M.S. tillträdde anställningen hos Försäkringskassan den 1 juli 2014.

Försäkringskassans beslut att anställa M.S. anslogs på Försäkringskassans anslagstavla den 2 juli 2014. Beslutet överklagades av en annan sökande. Statens överklagandenämnd beslutade den 8 december 2014 att undanröja anställningsbeslutet enligt följande.

Nämnden undanröjer beslutet att anställa M.S. och beslutar att [klaganden] ska erbjudas anställningen. Ärendet överlämnas i den delen till Försäkringskassan för erforderliga åtgärder.

Den 29 december 2014 fick M.S. ett skriftligt besked om att Försäkringskassan till följd av nämndens beslut skulle komma att avveckla hennes anställning. Av beskedet framgår att hennes anställning avslutades per den 9 maj 2015. Hon har efter det datumet inte arbetat hos Försäkringskassan.

Parterna tvistar om M.S:s anställning hos Försäkringskassan upphört på grund av Statens överklagandenämnds beslut att undanröja Försäkringskassans beslut att anställa henne och om staten till följd av nämndens beslut inte varit skyldig att tillämpa regleringen i anställningsskyddslagen om avskedande alternativt uppsägning när Försäkringskassan avslutade hennes anställning per den 9 maj 2015. Har regleringen i anställningsskyddslagen varit tillämplig, tvistar parterna om Statens överklagandenämnds beslut i sig har utgjort saklig grund för uppsägning av M.S.

Parterna har tvisteförhandlat utan att kunna komma överens.

Yrkanden

Jusek har yrkat att Arbetsdomstolen ska

1. ogiltigförklara statens åtgärd att avskeda alternativt säga upp M.S. från hennes anställning, och
2. förplikta staten att till henne betala allmänt skadestånd med 150 000 kr, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dag för delgivning av stämning, den 1 mars 2016, till dess betalning sker.

Staten har bestritt yrkandena. Inget belopp avseende allmänt skadestånd har vitsordats. Räntheyrskandet har vitsordats som skäligt i och för sig.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. Ingen av parterna har åberopat någon bevisning.

Parterna har till utveckling av sin talan anfört i huvudsak följande.

Jusek

Grunderna för talan

M.S. ingick i maj 2014 avtal med staten om en tillsvidareanställning som servicehandläggare hos Försäkringskassan. Hon tillträdde anställningen den 1 juli 2014.

Sedan Statens överklagandenämnd den 8 december 2014 undanröjt Försäkringskassans beslut avseende M.S:s anställning, har staten skilt M.S. från hennes anställning. Genom detta förfarande har staten skilt M.S. från hennes tillsvidareanställning på sätt som motsvarar i första hand ett avskedande

eller i vart fall en uppsägning utan att det funnits laglig eller saklig grund för åtgärden.

Genom att utan laglig grund skilja M.S. från hennes anställning har staten brutit mot anställningsskyddslagen. Åtgärden ska därför förklaras ogiltig, och staten ska förpliktas att betala allmänt skadestånd till henne.

Rättslig argumentation

Statliga anställningar vilar på enskilda anställningsavtal, dvs. på privaträttslig grund, och det är genom avtalet som parterna blir bundna. För staten som arbetsgivare gäller att myndigheten formellt ska ingå anställningsavtal genom ett myndighetsbeslut som är överklagbart (prop. 1993/94:65 s. 30). Det innebär emellertid inte att det genom anställningsbeslutet uppkommer någon självständig relation mellan staten som arbetsgivare och arbetstagararen. Beslutet i sig binder inte arbetstagararen på det sätt som kan förekomma vid myndighetsutövning mot enskild. Myndighetens anställningsbeslut har inte någon direkt verkan på statens civilrättsliga förhållande till den enskilde. Det krävs inte ett giltigt myndighetsbeslut för att ett anställningsavtal med staten ska komma till stånd och vara gällande. Ett bindande avtal uppkommer efter anbud och accept oberoende av om statens interna beslut är fattat i rätt ordning, och avtalet består även om anställningsbeslutet undanröjs efter överklagande. Staten har samma möjligheter som andra arbetsgivare att i det enskilda fallet villkora ett anställningsavtal, dvs. villkorandet måste vara giltigt enligt kollektivavtal, anställningsskyddslagen och allmän avtalsrätt.

Det grundläggande regelverket på arbetsmarknaden har alltsedan reformeringen 1994 av lagstiftningen för statliga anställningar varit tillämpligt också på dessa. En statlig anställning kan därför, om det inte finns särskilda lagregler om annat, fås att upphöra bara enligt anställningsskyddslagen.

Det finns inga författningsregler om vilken verkan ett undanröjande av ett anställningsbeslut har på det anställningsavtal som anställningsmyndigheten ingått.

Det är riktigt att Försäkringskassans beslut att anställa M.S. har upphört. Det innebär emellertid inte att hennes anställning har upphört. M.S:s anställning upphörde först den 9 maj 2015.

Försäkringskassan var i och för sig skyldig att efterleva Statens överklagandenämnds beslut genom att erbjuda klaganden anställning. Beslutet har emellertid inte den verkan att M.S:s anställning upphörde eller att Försäkringskassan var skyldig att häva det giltiga anställningsavtalet med M.S. Statens överklagandenämnd har inte enligt författning kompetens att fatta beslut med den innebörden.

I AD 1979 nr 90 och AD 2016 nr 9, som staten åberopat, var det fråga om hävning av anställningsavtal till följd av att arbetsgivaren enligt offentlig-

rättslig reglering var förbjuden att bereda arbetstagarna arbete. Arbetstagarna i rättsfallen hade del i att förhållandena hade ändrats så att arbetsgivaren inte längre kunde ha dem anställda. M.S. har ingen delaktighet i den uppkomna situationen och Statens överklagandenämnds beslut innebär inte att det uppkom några brister i M.S:s personliga förutsättningar för att vara fortsatt anställd.

Staten

Grunderna för talan

Statens överklagandenämnds beslut innebär att beslutet att anställa M.S. undanröjdes och att hennes anställning upphörde. Nämndens beslut får inte överklagas och vinner laga kraft omedelbart.

Försäkringskassan har i vart fall en skyldighet att rätta sig efter nämndens beslut och avsluta anställningen.

Under dessa förhållanden ska anställningsskyddslagens regler om skiljande från anställning inte tillämpas på statens avslutande av M.S:s anställning.

Om anställningsskyddslagens regler ska tillämpas, är det fråga om en uppsägning för vilken Statens överklagandenämnds beslut i sig har utgjort saklig grund.

Rättslig argumentation

Det finns i 12 kap. 5 § regeringsformen, lagen (1994:260) om offentlig anställning och anställningsförordningen (1994:373) särskilda bestämmelser för anställning inom den statliga sektorn. Ingåendet av en anställning i staten innebär myndighetsutövning (prop. 1993/94:65 s. 43) såväl mot den som anställs som mot andra sökande, och bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) är tillämpliga. Anställningsmyndigheten har att fatta ett anställningsbeslut.

Ingåendet av en anställning i staten förutsätter således både ett civilrättsligt avtal och ett förvaltningsrättsligt anställningsbeslut. Ingåendet av en sådan anställning kan därför sägas stå på två ben, dels ett civilrättsligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, dels ett förvaltningsrättsligt beslut. Båda förutsättningarna är nödvändiga för att ett anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren ska finnas och bestå.

Ett anställningsbeslut inom staten är ett förvaltningsrättsligt beslut som enligt 21 § anställningsförordningen (1994:373) får överklagas till Statens överklagandenämnd. Anställningsmyndigheten råder därför inte fullt ut över anställningens ingående och bestånd. Vid bifall till ett överklagande undanröjs det överklagade beslutet, varvid det blir en nullitet, och ersätts i regel av ett nytt beslut. Vanligtvis innebär beslutet att klaganden ska erbjudas

anställningen. Nämndens beslut får inte överklagas och det får därför omedelbart laga kraft. Om Statens överklagandenämnd undanröjer ett anställningsbeslut, upphör det omedelbart. Anställningen enligt anställningsbeslutet upphör genom Statens överklagandenämnds beslut om undanröjande utan något uppsägningsförfarande.

Det åvilar i vart fall myndigheten att efterleva nämndens beslut om undanröjande och därefter vidta de åtgärder som behövs. Detta innebär bl.a. att anställningsmyndigheten är skyldig att avsluta anställningen för den som ursprungligen fick anställning. Tiden mellan Statens överklagandenämnds beslut att undanröja beslutet att anställa M.S. och den 9 maj 2015 har utgjort en avvecklingsfas och har inte varit en uppsägningstid.

Att ett undanröjande av ett anställningsbeslut innebär att anställningen upphör utan uppsägningsförfarande har gällt såväl före som efter införandet av anställningsskyddslagen och den första lagen om offentlig anställning (Stig Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt Del 1, 1956, s. 585). I SOU 2004:23 s. 251 anges följande.

Den som har fått anställningen kan ha sagt upp sig från sin tidigare anställning och stå utan anställning om överklagandet bifalls. Denna verkan av ett bifall till överklagandet inträder omedelbart, utan något uppsägningsförfarande. Hela systemet leder till att anställningarnas giltighet hålls svävande under avsevärd tid.

Att den rådande ordningen kan innebära otrygghet och stora olägenheter för den som ursprungligen fått anställningen har således uppmärksammats och Arbetsgivarverket har föreslagit regeringen att ordningen ska ses över. Förslaget har inte följts trots att verket i förslaget beskrivit att den som fått anställningen får frånträda den efter att anställningsbeslutet har upphävts.

Rätten att få ett anställningsbeslut rättsligt prövat har motiverats utifrån Sveriges skyldigheter enligt Europakonventionen. Statens överklagandenämnd fyller en domstolsfunktion och anställningsmyndigheten har att följa nämndens beslut.

Försäkringskassan har ställts inför en situation som liknar de situationer som uppkom för arbetsgivaren i AD 1979 nr 90 och AD 2016 nr 9. I dessa rättsfall var arbetsgivaren till följd av myndighetsbeslut enligt ett offentligrättsligt regelverk förhindrad att sysselsätta de berörda arbetstagarna. Det var i dessa rättsfall, liksom det är i detta fall, inte lämpligt att tillämpa anställningsskyddslagens regler om uppsägning och avskedande.

Att M.S:s anställning har upphört är en konsekvens av gällande lagstiftning. Information om att anställningsbeslut kan överklagas fanns på Försäkringskassans hemsida, men inte i direkt anslutning till annonsen om den anställning Försäkringskassan och M.S. träffat avtal om. Det har inte ställts upp något särskilt förbehåll eller villkor vid anställningen av M.S. Avsaknaden av ett särskilt förbehåll eller villkor mellan parterna i

anställningsavtalet saknar dock betydelse för frågan om arbetsgivaren är skyldig att tillämpa regleringen i anställningsskyddslagen.

Domskäl

Twisten

Sakomständigheterna i målet är ostridiga. Försäkringskassan har beslutat att anställa M.S. och i maj 2014 för statens räkning utan särskilt förbehåll träffat ett avtal om tillsvidareanställning med henne. Den 1 juli 2014 tillträdde hon anställningen. Statens överklagandenämnd har, efter överklagande, genom beslut den 8 december 2014 undanröjt Försäkringskassans anställningsbeslut. Försäkringskassan har genom skriftligt besked daterat 29 december 2014 avslutat M.S:s anställning per den 9 maj 2014.

Den huvudsakliga tvistefrågan gäller om regleringen i anställningsskyddslagen har behövt följas när Försäkringskassan avslutade M.S:s anställning. Har så varit fallet, är det tvistigt om Statens överklagandenämnds beslut i sig har utgjort saklig grund för uppsägning enligt anställningsskyddslagen.

Kort historik

I äldre tider fanns det inte utrymme för avtal vid statlig anställning, eller tjänst som det då kallades, eftersom anställningens uppkomst, innehåll och avslutande var författningsreglerat. Då stod det klart att ett undanröjande av ett anställningsbeslut innebar att den statliga anställningen upphörde. Anställningar på den privata sidan baserades även vid den tiden på avtal – det enskilda anställningsavtalet – som kunde avslutas av båda parter om inte annat gällde enligt avtalet eller tillämpligt kollektivavtal. Något generellt författningsreglerat skydd mot avslutande av anställningsavtal fanns inte på den privata sidan utan bara skydd mot avslutande på specifika grunder, såsom skydd mot föreningsrättskränkande uppsägningar.

Utvecklingen på den statliga sidan gick med tiden alltmer mot en reglering av den statliga anställningen genom avtal. Ett principiellt viktigt steg togs genom 1965 års statstjänstemannalag (prop. 1965:60). Enligt den lagen var huvudregeln nämligen att det i statliga anställningsförhållanden gällde vad som var bestämt i avtal. Den regeln kompletterades emellertid av en bestämmelse om förbud mot att träffa avtal om bl.a. inrättande av tjänst och sådant som var reglerat genom lagstiftning. Inför antagandet av statstjänstemannalagen, som alltså tillät reglering i avtal i viss utsträckning, hade det beslutats om ändringar i 1809 års regeringsform, bl.a. införandet av en bestämmelse om att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännen ska ges i lag (prop. 1964:140 s. 85–101). Statstjänstemannalagen innehöll i sin tur bestämmelser om tillsättningen av tjänster och en bestämmelse om att tjänstemän fick skiljas från tjänsten bara av allmän domstol efter åtal eller med stöd av någon bestämmelse i statstjänstemannalagen.

I 1974 års regeringsform intogs bestämmelser om att tjänst vid förvaltningsmyndighet tillsätts av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer och om att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning ska meddelas i lag (prop. 1973:90).

Genom 1974 års anställningsskyddslag tillkom för privatanställda ett generellt skydd mot uppsägning utan saklig grund (prop. 1973:129). Lagen gällde visserligen för arbetstagare i både allmän och enskild tjänst, men de författningsbestämmelser som fanns om skiljande från statlig tjänst fick företräde. I statstjänstemannalagen infördes dock för vissa fall hänvisningar till anställningsskyddslagen (prop. 1974:174 och prop. 1975:78).

Vid förberedandet av 1976 års lag om offentlig anställning stod det helt klart att den statliga anställningen också reglerades av ett anställningsavtal. Arbetsrättskommittén uttalade t.ex. följande: ”[Ett tillsättningsbeslut] medför ett för det allmänna och den utnämnde bindande anställningsavtal, och anspråk på dess hävande kan i civilprocessuell väg väckas endast av någon utav parterna i det avtalet” (SOU 1975:1 s. 648, jämför också prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 214 f.). Genom 1976 års lag om offentlig anställning utvidgades det avtalsbara området ytterligare (prop. 1975/76:105 bil. 2). I lagen intogs en bestämmelse om att arbetstagare fick skiljas från anställningen endast med stöd av föreskrift i lagen.

Genom 1994 års lag om offentlig anställning slopades en rad särregler i lag för den statliga anställningen (prop. 1993/94:65). Den uttryckliga regeln om att det krävs stöd i lagen om offentlig anställning för att skilja en arbetstagare från anställningen togs bort med hänvisning till bestämmelserna i anställningsskyddslagen om skiljande från anställningen (prop. 1993/94:65 s. 60 f. och s. 90 ff.). Någon ändring i sak var dock inte avsedd. I propositionen beskrevs grunden för statliga anställningar enligt följande (prop. 1993/94: 65 s. 30).

Numera anses det att även statliga anställningar vilar på en civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och hans anställningsmyndighet, även om där finns klara offentlighetsrättsliga inslag, t.ex. att anställningsmyndighetens formella ingående av sådana avtal har formen av ett myndighetsbeslut.

I 1994 års lag om offentlig anställning finns det en reglering av när arbetsgivares och arbetstagares rättshandlingar för att avsluta en anställning är giltiga (8–10 §§), men någon reglering av vad som krävs för att rättshandlingar avseende ingåendet av ett anställningsavtal ska vara giltiga finns inte i lagen.

Också i Europadomstolens praxis om Europakonventionen har det skett en utveckling som inneburit att offentligt anställda i allt fler situationer har ansetts ha ”civila rättigheter” gentemot staten (t.ex. Pellegrin mot Frankrike, no 28541/9, 1999-12-08, och Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland, no 63235/00, 2007-04-19).

Nu gällande författningsbestämmelser

Grundlag

Enligt 12 kap. 1 § första stycket regeringsformen anställs arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen ska grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag.

Lagar

Lagen (1994:260) om offentlig anställning innehåller inga bestämmelser om överklagande av anställningsbeslut och inte heller några materiella bestämmelser om under vilka förutsättningar en statligt anställd får skiljas från sin anställning (jämför dock 11 § om att en statlig anställning upphör om arbetstagaren får en ny sådan anställning).

I 22 § förvaltningslagen (1986:223) finns det en generell bestämmelse om att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas. Av 22 a § förvaltningslagen framgår att beslut i anställningsärenden inte överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Anställningsskyddslagen gäller arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (1 §). Om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från anställningsskyddslagen, ska dessa föreskrifter gälla (2 §). Av 42 § tredje stycket lagen om offentlig anställning följer att också föreskrifter i andra författningar än lagar, dvs. t.ex. en förordning som inte har meddelats med stöd av lag, ska tillämpas på statligt anställda, även om föreskrifterna avviker från anställningsskyddslagen. I 4 § anställningsskyddslagen finns det bestämmelser om anställningsavtalet. Där framgår att anställningsavtal som gäller tills vidare kan sägas upp av arbetsgivaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid och att en arbetsgivare genom avskedande kan avbryta en anställning med omedelbar verkan. I bl.a. 7 respektive 18 § anställningsskyddslagen finns det bestämmelser om när en arbetsgivare får säga upp respektive avskeda en arbetstagare.

Förordningar

Av 23 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår det att annan personal än myndighetschef och överdirektör anställs av myndigheten.

Enligt 21 § anställningsförordningen (1994:373) får en myndighets beslut i anställningsärenden överklagas hos Statens överklagandenämnd. Nämndens beslut får inte överklagas.

Enligt sin instruktion (2007:835) har Statens överklagandenämnd till uppgift att pröva överklaganden av bl.a. beslut i anställningsärenden.

Är anställningsskyddslagen tillämplig?

På grund av grundlag (12 kap. 5 § första stycket regeringsformen) och vad regeringen bestämt genom 23 § myndighetsförordningen var Försäkringskassan behörig att för staten, såsom skett, besluta om att anställa M.S., ingå anställningsavtal med henne och låta henne tillträda anställningen. Därmed fick M.S. rättsställning som statligt anställd i den mening som avses i 12 kap. 7 § regeringsformen. Av det lagrummet följer, såsom redovisats, att grundläggande bestämmelser om den rättsställningen ska meddelas i lag, dvs. inte genom avtal, genom myndighetsbeslut utan stöd av lag eller genom av regeringen utfärdad förordning. Till de allra mest grundläggande bestämmelserna om statligt anställdas rättsställning hör utan tvekan bestämmelser om under vilka förutsättningar den rättsställningen kan förloras på statens initiativ, dvs. när en statlig anställning får avslutas av arbetsgivaren (jämför SOU 1992:60 s. 120 ff., 167, 173 och 181).

I 22 § förvaltningslagen finns det en helt generell bestämmelse om att en förvaltningsmyndighets beslut vid handläggningen av ärenden får överklagas, om beslutet kan överklagas. Det finns dock ingen bestämmelse i lag om till vilken instans ett beslut om anställning överklagas (jämför 22 a § förvaltningslagen) och inte heller någon bestämmelse i lag – eller förordning – om vad överklagandeinstansens beslut kan avse och vad det har för verkan för den som myndigheten beslutat att anställa. Av lagföreskriften om att beslut får överklagas får dock, enligt Arbetsdomstolens mening, anses följa att beslutet efter överklagande kan undanröjas eller ändras av överklagandeinstansen.

En statlig anställning vilar emellertid numera på ett civilrättsligt anställningsavtal mellan staten och arbetstagaren, som anställningsmyndigheten för statens räkning med civilrättslig verkan kan ingå innan myndighetens anställningsbeslut fått laga kraft (jämför AD 1985 nr 129 och Lena Marcusson, ”Statstjänstemannen – en art i utdöende” i De lege [Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström] 1996 s. 204). Det står numera också klart att en statlig anställning, som omfattas av uppsägningsskydd enligt anställningsskyddslagen, kan på grund av lag uppkomma utan ett förvaltningsbeslut om anställning, t.ex. till följd av 5 a § eller 6 b § anställningsskyddslagen (AD 2004 nr 58, AD 2003 nr 10, prop. 1996/97:141 s. 34, AD 1999 nr 21). Arbetsdomstolen har också i sak prövat påståenden om att en statlig anställning uppkommit utan ett förvaltningsbeslut om anställning, t.ex. genom konkludent handlande (t.ex. AD 1999 nr 5).

I annat sammanhang – offentlig upphandling – har det för svensk rätts del ansetts att det inte vore en tillfredsställande ordning att ett civilrättsligt bindande kontrakt, som slutits efter det att myndighetsbeslut fattats om vilken avtalspart som ska väljas, ska kunna upphävas i administrativ ordning (prop. 1992/93:88 s. 101, RÅ 1996 ref. 50 och prop. 1996/97:153 s. 75 f.). När det,

på grund av EU-rätt (EU-domstolens dom, Alcatel, C-81/98, EU:C:1999:534), ansågs nödvändigt att myndighetsbeslutet om val av avtalspart kan överprövas, infördes i stället, genom lag, en ordning som syftade till att myndigheten inte ska få ingå avtal med någon innan andra berörda hunnit begära överprövning av beslutet, men förslag om civilrättslig ogiltighet av ett enligt allmänna civilrättsliga regler faktiskt ingånget avtal avvisades (prop. 2001/02:142 s. 52 ff. och 71 ff., jämför RÅ 2005 ref. 10). Först sedan krav på ogiltighet införts i EU-rätten, genomfördes i Sverige, genom lag, en ogiltighetspåföljd (prop. 2009/10:180 s. 127 ff.).

Av allmänna rättsstatliga principer (jämför 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen) följer att staten inte utan författningsstöd kan frigöra sig från ett civilrättsligt bindande avtal i vidare mån än vad en enskild hade kunnat göra.

Det är ostridigt att M.S., som tillträtt anställningen, haft ett anställningsavtal, som anställningsskyddslagen i och för sig var tillämplig på, och att staten avslutat detta. Den situationen att en arbetsgivare vill få ett anställningsavtal att upphöra regleras i anställningsskyddslagen på det sätt som förutsätts i 12 kap. 7 § regeringsformen. Det finns inte någon författningsbestämmelse som innebär att ett anställningsavtal upphör när ett anställningsbeslut undanröjs eller att anställningsmyndigheten i den situationen får rätt att avsluta anställningen utan att tillämpa anställningsskyddslagen. Något sådant kan, enligt Arbetsdomstolens mening, inte anses framgå av den helt generella bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen om att en förvaltningsmyndighets beslut vid handläggningen av ärenden får överklagas. Statens överklagandenämnd, dit myndighetsbeslut i anställningsärenden överklagas enligt anställningsförordningen, är vidare inte en domstol i regeringsformens mening, eftersom den inte inrättats med stöd av lag (11 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, jämför 11 kap. 5 § regeringsformen).

I rättspraxis har privata arbetsgivare i vissa särpräglade situationer inte ansetts skyldiga att vid avslutande av anställning följa anställningsskyddslagens bestämmelser. I avtalslagen finns det t.ex. allmänna bestämmelser om ogiltighet av avtal som gäller också för ett anställningsavtal som anställningsskyddslagen är tillämplig på (prop. 1973:129 s. 239, AD 1979 nr 143, AD 1980 nr 89). I de två rättsfall som parterna hänfört sig till – AD 1979 nr 90 och AD 2016 nr 9 – var det fråga om privata arbetsgivares avslutande av anställningsavtal som till följd av myndighetsbeslut hade kommit att stå i direkt strid med lag, lagstiftning om utlännings anställning respektive lagstiftning om vilken personal ett bevakningsföretag får ha. Någon sådan situation är det inte fråga om i detta fall.

Arbetsdomstolens slutsats är därmed – i avsaknad av författningsreglering om annat – att anställningsskyddslagens bestämmelser varit tillämpliga vid avslutandet av M.S:s anställning.

Har det funnits grund enligt anställningsskyddslagen för statens avslutande av anställningen?

Försäkringskassans besked den 29 december 2014 till M.S., som var skriftligt (jämför 9 § lagen om offentlig anställning), har inneburit att hon fått flera månaders respit innan anställningen avslutades per den 9 maj 2015. Arbetsdomstolen anser därför att statens avslutande av anställningen ska jämföras med en uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen.

Staten har hävdade att Statens överklagandenämnds beslut om undanröjande av anställningsbeslutet i sig har utgjort saklig grund för uppsägning enligt anställningsskyddslagen, medan Jusek har gjort gällande att det inte finns saklig grund för uppsägning.

Ordningen med enskildas överklagande av anställningsbeslut inom staten får, enligt Arbetsdomstolens mening, ses som ett internt förfarande hos arbetsgivaren trots att överklagandet sker till en särskild nämnd. Statens överklagandenämnd är som redan nämnts inte en domstol i regeringsformens mening.

En privat arbetsgivare som efter att ha ingått ett anställningsavtal och låtit arbetstagaren tillträda anställningen ångrar sitt anställningsbeslut, eftersom en annan sökande vid närmare eftertanke anses bättre, har uppenbarligen inte på grund härav saklig grund för uppsägning enligt anställningsskyddslagen. På den statliga sidan finns det visserligen författningsreglering om vilka grunder som ska beaktas vid anställning (12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen, 4 § lagen om offentlig anställning, 4 § anställningsförordningen). Att Statens överklagandenämnd, efter överklagande, med tillämpning av författningsregleringen beslutat att undanröja beslutet att anställa M.S. och att en annan sökande ska erbjudas anställningen innebär emellertid, enligt Arbetsdomstolens mening, inte att staten haft saklig grund för uppsägningen av M.S.

Arbetsdomstolens slutsats är alltså att statens åtgärd att avsluta M.S:s anställning har stått i strid med 7 § anställningsskyddslagen.

Ogiltigförklaring och skadestånd

Den bedömning som Arbetsdomstolen har gjort innebär att statens uppsägning av M.S. ska ogiltigförklaras och att hon har rätt till allmänt skadestånd av staten för brott mot 7 § anställningsskyddslagen. Arbetsdomstolen anser att det allmänna skadeståndet ska bestämmas till 75 000 kr.

Rättegångskostnader

Staten har förlorat och ska därför ersätta Juseks rättegångskostnader. Vad Jusek begärt för rättegångskostnader är skäligt.

Domslut

1. Arbetsdomstolen ogiltigförklarar statens uppsägning av M.S.
2. Staten ska till M.S. betala allmänt skadestånd med 75 000 kr, med ränta enligt 6 § räntelagen från den 1 mars 2016 till dess betalning sker.
3. Staten ska ersätta Jusek för rättegångskostnader med 93 000 kr för ombudsarvode, med ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Sören Öman, Susanne Sundberg, Kurt Eriksson, Åsa Kjellberg Kahn, Johanna Torstensson, Ronny Wenngren och Paul Lidehäll.

Rättssekreterare: Peter Edin