

# Arbetsledningsbeslut vid bemanning av statliga myndigheter\*

av Kristina Ahlström

*I denna artikel, som är den fjärde och sista delen av en serie artiklar i Ny Juridik, presenterar advokaten och arbetsrättsspecialisten Kristina Ahlström arbetsledningsbeslut och fokuserar på skillnaderna till anställningsbeslut. Anställningsbeslut är förvaltningsrättsligt reglerat och arbetsledningsbeslut är arbetsrättsligt reglerat. Artikeln är av deskriptiv karaktär och avslutas med några personliga kommentarer.*

*Artikeln planerades för ett år sedan men ämnet är särskilt aktuellt med anledning av ett mål i Arbetsdomstolen mellan Polisförbundet och staten genom Polismyndigheten. Dom i målet lämnades den 25 april 2018.<sup>1</sup>*

## 1. Historisk bakgrund

Tidigare ansågs anställningsförhållandet inom staten grundas på en ensidig offentlighetsrättslig anställningsakt som innebar att den utsedde blev berättigad och förpliktad att utöva en viss tjänst, vilket benämndes

---

\* Kristina Ahlström driver egen advokatverksamhet genom Ahlström Advokatbyrå, se [www.ahlstromadvokat.se](http://www.ahlstromadvokat.se). Tidigare har hon varit anställd vid flera statliga myndigheter, bland annat Skatteverket och Regeringskansliet samt inom högskolesektorn. Hon har skrivit flera böcker och senast en kommentar till 2017 års förvaltningslag, utgiven av Karnov Group.

<sup>1</sup> AD 2018 nr 24.

för tjänstetillsättning.<sup>2</sup> Genom lagen om offentlig anställning, förkortad LOA, togs 1994 flera detaljbestämmelser om anställningar bort. Uttrycket tjänst utmönstrades tillsammans med den detaljreglering som följde med det uttrycket och skapade möjligheter för myndigheterna att i större utsträckning bestämma över hur tilldelade medel ska användas.

Fortfarande gäller några särskilda bestämmelser för anställningar vid statliga myndigheter. Grundläggande är bestämmelsen i grundlag om att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.<sup>3</sup>

Även om bemanningen vid en statlig myndighet i stort följer samma regler som övrig arbetsmarknad finns det en skillnad mellan de olika besluten som har stor betydelse vid en statlig myndighet: anställningsbeslut kan överklagas, vilket inte kan göras med arbetsledningsbeslut.<sup>4</sup>

Sedan 1994 års reform av anställningar vid statliga myndigheter genomfördes har intresset för arbetsledningsbeslut ökat. Redan 1999 var jag med och skrev en skrift om dessa olika beslut tillsammans med tre andra arbetsrättsjurister och 2010 skrev jag en bok om detta.<sup>5</sup> Nedan följer en kort beskrivning av rättsläget.

## 2. Arbetsledning och arbetskyldighet

### 2.1 Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet

Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet innebär en rätt för en arbetsgivare att ensidigt bestämma vad en arbetstagare ska arbeta med för uppgifter, var de ska utföras och hur de ska utföras.

Något enhetligt begrepp för dessa förändringar finns inte. Det finns inte heller någon enhetlig rättslig definition av begreppet omplacering.

<sup>2</sup> Tore Sigeman, *Tjänstetillsättning vid universitetet i rättsligt perspektiv* i Festskrift till Stig Strömholm del II, Iustus förlag, 1997, s. 770.

<sup>3</sup> 1 kap. 9 § regeringsformen.

<sup>4</sup> Detsamma gäller för den kommunala sektorn, men där kan anställningsbeslut endast laglighetsprövas. Vilket innebär att den som klagat inte kan få anställningen i fråga utan endast beslutet undanröjt. Dessutom är det endast medlem av en kommun eller ett landsting som har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad, se 13 kap. 1 § kommunallag (2017:725).

<sup>5</sup> Kristina Ahlström, Gunnar Jonason, Eva Lindahl & Bo Sörensson, *Anställningsbeslut – eller arbetsledningsbeslut?*, Rikspolisstyrelsen, Stockholm, 1999 och Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet – Anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut*, Norstedts Juridik, 2010. Den senare kommer att ges ut i en uppdaterad ny upplaga hösten 2018.

Till skillnad mot förfarandet vid anställning är ett arbetsledningsbeslut inte författningsreglerat. Om det inte finns avtal mellan parterna eller följer av kollektivavtal, avgör en statlig arbetsgivare själv inom ramen för arbetstagarens arbetskyldighet vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter, när förändringen ska äga rum samt hur länge den ska pågå.

Arbetsdomstolen har uttalat att domstolens prövningsrätt kan vara mer omfattande för ett omplaceringsbeslut, den så kallade *bastubadarprincipen*.<sup>6</sup> Domstolen kan i vissa fall pröva om det funnits godtagbara skäl för en förändring av arbetsuppgifterna. Se mer i avsnitt 2.3 och 5.2.

## 2.2 Arbetskyldighetens omfattning

Anställningsavtalet kan beskrivas som en ram inom vilken parterna har åtaganden gentemot varandra. Inom *anställningsavtalets ram* finns även anställnings- och arbetsvillkor för arbetet. Hur långt arbetskyldigheten sträcker sig i rättslig mening kan vara svårt att precisera. För det dagliga arbetet är det oftast självklart vad som gäller.

I ett av Arbetsdomstolens första mål från 1929 gällde frågan om arbetskyldighet för anställda vid ett pappersbruk. Arbetsdomstolen fastställde att arbetarna var skyldiga att utföra alla arbetsuppgifter som hade ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som föll inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. Principen har alltsedan domen kallats för *29/29-principen* efter domens beteckning.<sup>7</sup>

När det gäller anställda inom staten är de centrala kollektivavtalen mestadels likalydande och arbetstagare inom staten har utifrån kollektivavtalen en mycket vidsträckt arbetskyldighet.

Om inte annat har uttryckligen avtalats anses en arbetsgivare ha en långtgående rätt att ensidigt besluta om förändringar av arbetet. Detta har prövats i flera domar i Arbetsdomstolen.<sup>8</sup> En rad olika omständigheter kan vara av betydelse för tolkning av arbetskyldigheten:

- hur villkoren i anställningsavtalet formulerats
- de lokala förhållandena
- vilken befattning det gäller

<sup>6</sup> AD 1978 nr 89 (bastubadarmålet).

<sup>7</sup> AD 1929 nr 29 (29/29-principen).

<sup>8</sup> AD 1982 nr 29 (vårdare inom kriminalvården), AD 1982 nr 112 (lokalpostmästare), AD 1983 nr 156 (socialsekreterare i kommun), AD 1985 nr 6 (grundskolerektor i kommun), AD 1986 nr 28 (förrädsman inom försvaret) och AD 1996 nr 63 (dagcenterverksamhet i kommun).

- omständigheter när anställningsavtalet ingåtts
- eventuell praxis hos arbetsgivaren.

Ett arbete får ett förändrat innehåll i takt med verksamhetsförändringar som sker. Eventuella preciseringar av arbetsuppgifterna som görs när anställningen börjar kan dock begränsa arbetsskyldigheten för arbetstagaren. En befattningsbeskrivning<sup>9</sup> eller en kravspecifikation<sup>10</sup> som används i rekryteringsarbete kan medföra att arbetsskyldigheten blir begränsad. Se mer under avsnitt 4.3.

En arbetsgivare som inte vill begränsa arbetsskyldigheten kan välja att enbart ange vilka huvudsakliga arbetsuppgifter som arbetstagaren tills vidare ska ha samt ange att den geografiska placeringen tills vidare gäller för en viss plats. Om det uttrycks så har arbetsgivaren förbehållit sig rätten att vid behov kunna ge arbetstagaren ändrade arbetsuppgifter och placera arbetstagaren på andra uppgifter eller annan ort genom arbetsledningsbeslut.

Att en arbetstagare förflyttas organisatoriskt men behåller sina arbetsuppgifter innebär som huvudregel att det sker inom arbetsskyldigheten, så länge det inte är alltför långt geografiskt avstånd.

Tjänstgöringsgrad är en del av anställningsavtalet. Om en arbetstagare är anställd på heltid kan inte arbetsgivaren ensidigt ändra det till en deltidsanställning och inte heller tvärtom.<sup>11</sup> Frågan om när arbetet ska utföras är också en del av anställningsavtalet.<sup>12</sup>

### 2.3 Begränsning av arbetsledningsrätten

Enligt bastubadarprincipen är det möjligt att få en ny placering prövad rättsligt om åtgärden var särskilt ingripande. I sådana fall anses det förutsättas *godtagbara skäl* för åtgärden. Vid bedömningen av om åtgär-

<sup>9</sup> I en *befattningsbeskrivning* anges de uppgifter som ska utföras av en viss befattningshavare samt av de kvalifikationer som utbildning och erfarenhet som fordras för arbetet.

<sup>10</sup> Begreppet *kravspecifikation* används ibland om dokument som beskriver den anställning som myndigheten söker en arbetstagare till. Begreppet kommer troligen från offertgivning inför en kommande upphandling eller som del i ett upphandlingskontrakt, där beställaren sammanställer de krav man har.

<sup>11</sup> Se exempelvis AD 1985 nr 72.

<sup>12</sup> Se avgörande om sjuksköterskor och arbetsskyldigheten för nattarbete i AD 1979 nr 66.

den är särskilt ingripande är exempelvis om den anställdes lön eller att andra anställningsvillkor försämras i samband med omplaceringen av principiellt stor betydelse.

I ett fall hade arbetsgivaren gjort avsteg från vad som var brukligt på arbetsplatsen och ålagt den anställda enbart arbetsuppgifter som var uppenbarligen enformiga och isolerade. Detta innebar att den anställda isolerades från den arbetsgemenskap som han var van vid och fick väsentligt ändrade arbetstider. Arbetsdomstolen ansåg att omplaceringsbeslutet fått särskilt ingripande verkningar för den enskilde arbetstagaren då omplaceringen skett enbart av skäl som hänförde sig till den anställdes person och genomfördes på ett extraordinärt sätt.<sup>13</sup>

Det finns också inskränkningar i arbetsledningsrätten för arbetsgivaren i exempelvis diskrimineringslagen eller lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

### 3. Arbetsskyldigheten inom staten

Grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning ska meddelas i lag.<sup>14</sup> Sådana grundläggande bestämmelser finns i lagen om offentlig anställning och lagen om fullmaktsanställning. Arbetsskyldigheten för anställda vid statliga myndigheter är inte reglerad i någon av dessa lagar eller någon annan författning. Däremot regleras *förflyttningsskyldighet* för en anställd med fullmakt. En förflyttning till en anställning hos en annan myndighet får bara ske om arbetsuppgifterna är likartade eller om arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.<sup>15</sup>

Vägledning för tolkning av arbetsskyldigheten finner man i äldre bestämmelser samt i vad som gäller för privata arbetsgivare.

#### 3.1 Skillnader jämfört med privata anställningar

Arbetsdomstolen har i flera mål uttalat att det inte längre finns några principiella skillnader mellan privat och offentlig verksamhet när det

<sup>13</sup> AD 1991 nr 106.

<sup>14</sup> 12 kap. 7 § regeringsformen.

<sup>15</sup> 8 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. I fråga om ordinarie domare tillämpas i stället vad som sägs om förflyttning i regeringsformen.

gäller frågor om arbetsskyldighetens omfattning.<sup>16</sup> Utgångspunkten för bestämmande av arbetsskyldigheten, den så kallade 29/29-principen, anses bilda utgångspunkt även för offentligt anställda. Principen får dock ses i förhållande till innehållet i den befattning som arbetstagaren har samt eventuella preciseringar i det enskilda anställningsavtalet.<sup>17</sup>

När det gäller tjänstemän med speciella, särskilt kvalificerade arbetsuppgifter råder det enligt Arbetsdomstolen oklarhet om vilken närmare innebörd dessa rättsgrundsatser om arbetsskyldigheten har. Arbetsdomstolen fann i ett mål att den anställde expeditions- och rättschefen inte varit skyldig att mot sin vilja underkasta sig den förändring av arbetsuppgifterna som arbetsgivaren önskade. Arbetsdomstolen uttalade:<sup>18</sup>

Säkerligen har omständigheterna i det enskilda fallet stor betydelse och rättsläget kan därför inte beskrivas med någon enkel formel.

Arbetsdomstolen har uttalat att det inte utan vidare är givet att 29/29-principen får samma verkningar inom sådana områden på arbetsmarknaden där anställningen har knutits till ett bestämt tjänste- eller befattningsbegrepp.<sup>19</sup> Observera att domen är från 1980, då tjänstebegreppet fortfarande var reglerat i lag. Arbetsdomstolen uttalade att det ligger nära till hands att uppfatta situationen så att arbetsskyldigheten är mer preciserad, om arbetets innehåll närmare har angivits i tjänsteförteckningar, befattningsbeskrivningar eller liknande.<sup>20</sup> Se vidare avsnitt 4.3.

Arbetsdomstolen har vidare uttalat att förhållandena på den offentliga delen av arbetsmarknaden genom bland annat avskaffandet av tjänstebegreppet och preciserade befattningsbeskrivningar kommit att alltmer likna förhållanden för tjänstemän på den privata delen av arbetsmarknaden. Domstolen konstaterar att en arbetsgivare på det offentliga området har rätt att ålägga en anställd nya eller ändrade

<sup>16</sup> AD 1995 nr 101 (barnomsorgschef i kommun), AD 1996 nr 63 (dagcenterverksamhet i kommun), AD 1998 nr 39 (lärare), AD 2003 nr 20 (skolbusschaufför) och AD 2003 nr 76 (vårdare inom kriminalvården).

<sup>17</sup> AD 1980 nr 51.

<sup>18</sup> AD 1983 nr 105.

<sup>19</sup> AD 1980 nr 51.

<sup>20</sup> AD 1982 nr 152.

arbetsuppgifter så länge förändringen inte är så omfattande att arbetstagaren i realiteten får en annan anställning än den hen haft tidigare.<sup>21</sup>

Arbetsgivarverket framhåller att en arbetstagare hos staten har en vidsträckt skyldighet att utföra andra arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhetsområde. Arbetet kan enligt Arbetsgivarverket ändras enligt följande:

Tjänstgöringen kan sålunda ändras genom att arbetstagaren i sin anställning tilldelas andra arbetsuppgifter som inte i grunden förändrar anställningens beskaffenhet.<sup>22</sup>

Arbetskyldigheten varierar från anställning till anställning och även mellan olika verksamheter. När det gäller lön och löneförmåner för utfört arbete är det annorlunda. Ensidiga beslut av arbetsgivaren om att sänka löneförmåner har av Arbetsdomstolen likställts med uppsägning eller avskedande, även när det har gällt förhållandevis små förändringar.<sup>23</sup> Enligt kollektivavtal gäller att en arbetstagare som utan egen ansökan har omplacerats till en annan anställning hos arbetsgivaren ska behålla den fasta lön som betalades i den tidigare anställningen. Detta gäller endast om omplaceringen skett på grund av arbetsbrist eller på grund av sjukdom eller skada.<sup>24</sup>

### 3.2 Statstjänstemannalagen

Innan den första lagen om offentlig anställning trädde i kraft den 1 januari 1977 fanns bestämmelser om anställda inom staten i statstjänstemannalagen och i statstjänstemannastadgan. Av statstjänstemannalagen följde:

Tjänsteman skall ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning.

Oberoende av fastställd arbetsfördelning skall tjänsteman lämna det biträde som förman bestämmer.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> AD 2002 nr 134.

<sup>22</sup> Arbetsgivarverket, *Anställningsskydd*, 2009, s. 84.

<sup>23</sup> AD 1987 nr 151 och AD 1984 nr 28.

<sup>24</sup> 13 kap. 8 § villkorsavtal Arbetsgivarverket – OFR/S, P, O.

<sup>25</sup> 10 § statstjänstemannalagen 1965:601.

I förarbetena till 1977 års LOA uttalade departementschefen följande:

Det följer redan av avtalsrättens allmänna grunder att en arbetstagare är skyldig att utföra det arbete som han har åtagit sig i det anställningsavtal som gäller för honom och att han även i övrigt har att uppfylla de särskilda åligganden som får anses innefattade i tjänsten. Arbetstagaren är dessutom skyldig att utföra även annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer.<sup>26</sup>

Det var således en långtgående lydndsplikt som gällde för statstjänstemännen. Samtidigt hade statstjänstemännen sedan gammalt haft ett stort skydd för sin tjänst.

Trots den långtgående lydndsplikten som följde av 10 § stats-tjänstemannalagen hade en statligt anställd tjänsteman inte behövt underkasta sig sådana förändringar av sina arbetsuppgifter att tjänstens beskaffenhet i grunden förändrades.<sup>27</sup>

Genom 1976 års reform om medbestämmande i arbetslivet kom frågan om en tjänstemans skyldighet att utöva en annan tjänst att hän-föras till det avtalsbara området.

I förarbetena konstaterades att även om lagbestämmelserna på området slopades och rättsläget i avsaknad av kollektivavtalsbestäm-melser kunde sägas vara i viss utsträckning oklart när det gällde att avgöra hur långt skyldigheten att utöva annan tjänst sträckte sig, följde det redan av avtalsrättens allmänna grunder att en arbetstagare var skyl-dig att utföra det arbete som hen åtagit sig och att hen även i övrigt hade att uppfylla de skyldigheter som ingick i anställningen.<sup>28</sup> Enligt förarbetena ansågs arbetsskyldigheten i vart fall ha det innehåll som redovisas i statstjänstemannastadgan.

Det råder sedan dess avtalsbarhet i frågan om skyldighet för en anställd inom staten att utföra annat arbete. Tvistefrågor om skyldig-heten att utöva andra arbetsuppgifter får avgöras med utgångspunkt i allmänna rättsgrundsatser och då blir rättsläget på den privata arbets-marknaden av intresse.

I förarbetena till 1977 års LOA anfördes att det redan av avtalsrät-tens allmänna grunder följde att en arbetstagare var skyldig att utföra

<sup>26</sup> Prop. 1975/76:105 s. 214.

<sup>27</sup> Prop. 1965:60 s. 161, prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 118 och AD 1982 nr 112.

<sup>28</sup> Prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 214.



det arbete som hen åtagit sig samt även i övrigt uppfylla de särskilda skyldigheter som anses omfattas av anställningen. Enligt förarbetena är arbetstagaren dessutom skyldig att utföra annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses innefattas av arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer.<sup>29</sup>

### 3.3 Bedömningsgrunder vid arbetsledningsbeslut

Grundlagens krav på sakliga bedömningsgrunder vid anställning har i lag preciserats till att skickligheten ska sättas främst.<sup>30</sup> Detta gäller inte vid arbetsledningsbeslut. Däremot gäller grundlagens krav på sakliga grunder även vid handläggning av arbetsledningsbeslut. Att inte skickligheten behöver sättas främst i dessa beslut innebär naturligtvis inte att en myndighet låter någon oskicklig person komma ifråga för lediga arbetsuppgifter. Men myndigheten behöver inte göra en jämförelse mellan de anställda som är intresserade av en ny placering. Myndigheten kan låta verksamhetsskäl avgöra vem som ska utföra vilka uppgifter utifrån ett helhetsperspektiv.

Krav i diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen och förtroendemannalagen medför att arbetsgivaren i sina arbetsledningsbeslut inte får diskriminera någon anställd. Detta kan ofta i sig anses följa redan av grundlagens krav på saklighet.

### 3.4 Geografisk arbetskyldighet

Vissa anställda har en långtgående förflyttningsskyldighet såsom fullmaktsanställda, domare och anställda med konstitutorial, vilket inte berörs mer i denna artikel. Även myndighetschefer har en viss förflyttningsskyldighet.<sup>31</sup> För övriga anställdas geografiska arbetskyldighet finns det inte något helt entydigt svar på. Svaret får sökas i det enskilda anställningsavtalet, anställningsbeslutet, sedvänja och kollektivavtal. I vissa fall anges det i författning.<sup>32</sup>

Den arbetskyldighet som arbetstagaren har tar inte hänsyn till bostadsortens läge i förhållande till den nya placeringsorten. Arbets-

<sup>29</sup> Prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 214.

<sup>30</sup> 4 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

<sup>31</sup> 33 § andra stycket lag (1994:260) om offentlig anställning.

<sup>32</sup> 5 § polislagen (1984:387) om anställda inom Säkerhetspolisen och 15 § polisförordningen (2014:1104) om geografisk arbetskyldighet för anställda vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

skyldigheten utgår från den ort där den anställde har sin placering och var den nya placeringen kommer att vara.

JO har i ett ärende uttalat sig om saklegitimationen för att överklaga ett beslut om anställning vilket berör den geografiska arbetsskyldigheten, se avsnitt 6.1.

### 3.5 Tidsbegränsade chefsuppgifter

Historisk tillbakablick

I dag är det naturligt att se en viss rörlighet för chefer, något som i mitten av 1900-talet var otänkbart, då chefskapet ofta var på livstid. Bengt Steffner, tidigare chef för Kronofogdemyndigheten i Stockholm, har redovisat sina tankar om chefsrörlighet i en skrift från 1995, *Chefsrörlighet*. Steffner beskriver utvecklingen av chefer från 50-talet och fram till mitten av 90-talet. Enligt honom har tidsbegränsade chefsuppgifter tillkommit bland annat för att öka chefsrörligheten och att avdramatisera chefskapet.

Dessförinnan präglades chefskapet av att den som blev chef inte slutade som chef förrän hen gick i pension. Det var låg rörlighet för chefer och den rörlighet som fanns gällde till andra befattningar som chef. Utnämningar till chef baserades i stor utsträckning på den så kallade förtjänsten, det vill säga tjänstetiden i staten.

På 90-talet var det enligt Steffner främst två lägen där frågor om chefsutveckling blev aktuella. Det var dels när organisatoriska förändringar och nedläggningar av verksamhet medförde övertalighet för chefer och dels när man inte längre accepterade chefer som inte klarade sin chefsuppgift.

Vid hanteringen av dessa frågor blev alternativ till chefsarbete aktuellt. Det ansågs realistiskt att en chefsbefattning skulle gälla för livstid, men vad fanns det för alternativ? Då de flesta statliga verksamheter kan sägas vara kunskapsorganisationer blev specialist- och expertkarriär ett alternativ till chefskarriären.

Det hade också visat sig att organisationer fått minskad specialistkompetens då man valt den skickligaste handläggaren till chef.

Som chef är det inte möjligt att upprätthålla specialistrollen och organisationen tappade därmed en specialistkompetens och fick kanske inte alltid någon som var en bra ledare. En satsning på specialist- och expertkarriär skulle därför vara en bra utveckling för myndigheterna. Utöver detta finns det stabsarbete, projektledning, internkonsultarbete med flera andra alternativ som är tänkbara. Om chefsuppgiften ses

som tidsbegränsad och det finns bra alternativa arbetsuppgifter efter ett chefsarbete underlättas rörligheten bland chefer.

Vissa myndigheter har reglerat vad som gäller när tiden löper ut och vad som gäller om avtalet behöver brytas i förtid. Frågan är om tidsbegränsade chefsuppgifter är att betrakta som en tidsbegränsad anställning eller ett uppdrag inom ramen för tillsvidareanställningen.

Avtal eller uppdrag?

Arbetsgivaren och den anställde har i princip fullständig frihet att inom ramen för tvingande regler i författning eller kollektivavtal utforma anställningsförhållandet som de vill. Det finns inget som hindrar att parterna enas om att arbetstagaren har en vilande tillsvidareanställning från vilken hen blir ledig samtidigt som hen upprätthåller en annan anställning under en begränsad tid hos arbetsgivaren.

Frågan är om den tidsbegränsade chefsuppgiften redan ingår i den anställdes arbetskyldighet eller om det är ett särskilt avtal om utvidgning av arbetskyldigheten som måste träffas. Är beslutet om den andra anställningen att betrakta som ett anställningsbeslut?

Om den aktuella personen inte innan det tillfälliga chefsuppdraget har en chefsanställning kan det inte i normalfallet anses omfattas av en handläggares arbetskyldighet att vara chef. Däremot är det möjligt att särskilt komma överens om att någon ska vara chef under en begränsad tid, men det förutsätter en överenskommelse och arbetsgivaren kan inte ensidigt förflytta den anställde till ett chefsuppdrag.

Parterna har också frihet att komma överens om att arbetstagaren under en viss angiven tidsperiod ska ha andra arbetsuppgifter eller andra anställningsvillkor än tidigare. Det är också möjligt att förse ett sådant tidsbegränsat avtal med uppsägningsbestämmelser som möjliggör att avtalet kan avslutas i förtid.<sup>33</sup> Arbetsgivarverket ser detta som ett avtal om utvidgad arbetskyldighet inom ramen för en och samma anställning och inte som ett avtal om en särskild anställning.<sup>34</sup> Arbetsgivarverket understryker att det är viktigt att en myndighet som avser att tillämpa tidsbegränsade chefsuppgifter är tydlig med hur konstruktionen är uppbyggd så att det inte uppstår missförstånd hos chefen eller övrig personal.

<sup>33</sup> AD 1997 nr 42.

<sup>34</sup> Arbetsgivarverket, Info nummer 6 för 2009.

Om arbetstagaren återgår till sina tidigare arbetsuppgifter och anställningsvillkor efter ett tidsbegränsat chefsuppdrag med andra villkor, har Arbetsdomstolen ansett att detta inte uppenbarligen strider mot LAS.<sup>35</sup>

Möjligheten att genom arbetsledningsbeslut ge tidsbegränsade chefsuppgifter är troligen mycket begränsad eftersom omregleringen ofta går utöver arbetskyldigheten och innebär att anställningens karaktär förändras i grunden. Allt under förutsättning att inte anställningsavtalet uttryckligen tillåter en sådan förändring. Även om omplacering inom ramen för arbetskyldigheten är möjlig att genomföra ensidigt av arbetsgivaren bör parterna förstås sträva efter att komma överens. Om den anställde redan har en chefsanställning vid myndigheten har hen sannolikt en arbetskyldighet för andra chefsuppgifter.

Arbetsdomstolen har i ett mål om uppsägning inte haft anledning att närmare granska den ordning med tidsbegränsade chefsbefattningar som använts vid dåvarande Domänverket men har påtalat att *den ställer krav på noggrannhet i tillämpningen för att otydligheter och missförstånd skall kunna undvikas*.<sup>36</sup>

Ett annat mål i Arbetsdomstolen gällde en person som var anställd som lektor vid en högskola och genom ett särskilt avtal utsetts till prefekt för en institution. Arbetsdomstolen ansåg inte att prefektuppdraget var en särskild anställning.

Lektorn var anställd tills vidare. Genom ett särskilt avtal utsågs lektorn till prefekt för en institution. Beslutet gällde från och med ett visst datum tills vidare dock längst till och med en viss tidpunkt och med en ömsesidig uppsägningstid om två månader. Efter sex månader entledigades lektorn från sitt uppdrag som prefekt och hon återgick till sina tidigare arbetsuppgifter. Lektorn ansåg att hon blivit uppsagd utan saklig grund då hon fråntagits sitt uppdrag som prefekt.

Arbetsdomstolen konstaterade att lektorns arbetsuppgifter och ansvar förändrades markant när hon förordnades till prefekt. Uppdraget var på 75 % av heltid och under resterande tid hade lektorn kvar sina tidigare arbetsuppgifter. I egenskap av prefekt fick hon ett visst lönetillägg.

Arbetsdomstolen ansåg att uppdraget var ett tidsbegränsat uppdrag inom ramen för hennes anställning som lektor. Hennes uppdrag som prefekt utgjorde således inte en särskild anställning som omfattats av LAS, vilket

<sup>35</sup> AD 1997 nr 42.

<sup>36</sup> AD 1991 nr 29.

betydde att LAS regler om uppsägning av avtal inte gällde för uppsägningen av uppdraget som prefekt.<sup>37</sup>

I april i år har Arbetsdomstolen<sup>38</sup> avgjort ett mål där frågan om överklagande av ett beslut om en chefs placering var ett arbetslednings- eller anställningsbeslut. Domstolen avgjorde dock inte den frågan utan utgången följde av en tolkning av överklagandenämndens formulering av sitt beslut och arbetsgivarens agerande därefter, se avsnitt 6.2.

### 3.6 Processen

#### Vägval

För sin kompetensförsörjning kan myndigheten välja väg vid olika tillfällen under processen. Den första frågan är om myndigheten ska påbörja ett anställningsärende eller söka en person som redan är anställd inom myndigheten. Oavsett vilken av vägarna som myndigheten väljer kan det senare i processen bli aktuellt att byta väg.

Om ett anställningsärende har påbörjats kan det bli aktuellt att avbryta det i vissa fall. Myndigheten kan i stället välja att placera en redan anställd på arbetsuppgifterna. Om myndigheten har börjat ett internt intresseförfarande kan det bli aktuellt att starta ett anställningsförfarande om man ser att någon av de som anmält intresse kan bli aktuell för en ny placering och inte kan placeras genom ett arbetsledningsbeslut.

I vissa fall måste arbetsgivaren förhandla eller samverka med en eller flera arbetstagarorganisationer innan ett arbetsledningsbeslut kan fattas.

#### Sekretess

För uppgift om enskilda personliga förhållanden som hänför sig till ärende om *omplacering* finns möjlighet till sekretess för just dessa uppgifter om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.<sup>39</sup> Det betyder att i vissa ärenden om ny placering genom arbetsledningsbeslut kan det förekomma sekretess för uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Typiskt sett handlar det om när en anställd på grund av misskötsamhet eller pro-

<sup>37</sup> AD 2008 nr 92.

<sup>38</sup> AD 2018 nr 24, Polisförbundet ./ staten genom Polismyndigheten.

<sup>39</sup> 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

blem ska få en ny placering. Övriga uppgifter som finns i ett ärende vid omplacering kan således normalt inte hållas hemliga utan är offentliga.

Sedan 2010 kan sekretess gälla för *urvalstester* i anställningsärenden.<sup>40</sup> Det framgår uttryckligen av lagbestämmelsen att det endast är i anställningsärenden som sekretess kan bli aktuell. Det innebär att det inte kan råda någon sekretess för urvalstester i ärenden om omplacering enligt den bestämmelsen.

Regler för personal vid statliga myndigheter finns både inom det arbetsrättsliga området och det förvaltningsrättsliga. Svårigheten att tillämpa dessa två rättsområden samtidigt har behandlats i tidigare artiklar om rekrytering inom offentlig sektor samt arbetsrättsliga åtgärder vid statliga myndigheter.<sup>41</sup>

### Förvaltningslagen

Grundläggande regler för handläggningen av personalärenden finns i förvaltningslagen. Den 1 juli 2018 träder en ny förvaltningslag i kraft.<sup>42</sup> Vilka ändringar i den nya förvaltningslagen som särskilt berör HR-området har behandlats i en tidigare artikel.<sup>43</sup>

2017 års förvaltningslag är precis som sin föregångare *subsidiär* i förhållande till bestämmelser i andra lagar eller förordningar. Vilket betyder att om det finns andra föreskrifter om handläggning av ärenden så gäller dessa i stället för 2017 års förvaltningslag.<sup>44</sup>

Begreppet *myndighetsutövning* används inte som begränsning av 2017 års förvaltningslag. Det innebär att flera bestämmelser som tidigare endast gällt i anställningsärenden efter den 1 juli kommer att gälla även i andra ärenden inom HR-området som exempelvis ärenden om omplacering.

<sup>40</sup> 39 kap. 5 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>41</sup> Kristina Ahlström, *Rekrytering till statlig sektor*, Ny Juridik nr 2:17 s. 19–57 och Kristina Ahlström, *Arbetsrättsliga åtgärder vid en statlig myndighet*, Ny Juridik nr 4:17 s. 19–63.

<sup>42</sup> Prop. 2016/17:180, *En modern och rättsäker förvaltning – ny förvaltningslag*. Se även Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnov Group, 2018.

<sup>43</sup> *2017 års förvaltningslag – betydelse för HR-området*, Ny Juridik 1/18.

<sup>44</sup> 4 § 2017 års förvaltningslag.

## 4. Dokumentation

### 4.1 Beslut

I ärenden är statliga myndigheter skyldiga att för varje beslut upprätta en handling som visar

1. dagen för beslutet
2. beslutets innehåll
3. vem som har fattat beslutet
4. vem som har varit föredragande
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.<sup>45</sup>

Det måste således finnas ett skriftligt dokument för anställningsbeslut. Varje arbetsledningsbeslut kan inte anses höra till ett ärende, men i de fall ett arbetsledningsbeslut hör till ett ärende, måste det finnas ett beslut med de angivna uppgifterna ovan.

Från och med den 1 juli 2018 finns motsvarande bestämmelse inskriven i förvaltningslagen. Detta innebär att bestämmelsen inte enbart gäller för statliga myndigheter som måste följa myndighetsförordningen utan samtliga statliga myndigheter och i vissa ärenden även kommunala myndigheter.<sup>46</sup>

### 4.2 Information, bevis och intyg

Den 1 juli 2006 infördes en skyldighet för arbetsgivare att lämna en skriftlig information till arbetstagare om villkoren i anställningen. Sådan information ska lämnas senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta. Enligt Arbetsgivarverket ska arbetsgivaren enligt denna bestämmelse lämna ett bevis om anställningen och benämna informationen *anställningsbevis*.<sup>47</sup> Jag har i tidigare artikel skrivit varför det ordvalet inte är bra.<sup>48</sup>

Något krav på bevis anges inte uttryckligen i bestämmelsen i anställningsskyddslagen. Oavsett terminologin kan anställningsmyn-

<sup>45</sup> 21 § myndighetsförordning (2007:515).

<sup>46</sup> 31 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>47</sup> Arbetsgivarverket, *Att anställa 2014*, bilaga 5 och 6. Se <https://www.arbetsgivarverket.se/avtal--skrifter/skrifter/att-anstalla/>.

<sup>48</sup> Kristina Ahlström, *Ny Juridik* 2:17 s. 40.

digheten avvakta med att lämna denna information tills arbetstagaren har arbetat en månad.

Dokumentet *Anställningsbevis* verkar ges större betydelse än beslut om anställning, vilket kan förstärkas av att det i vissa fall överlämnas till den som fått anställningen innan beslutet anslås på anslagstavlan. I den tvist i Arbetsdomstolen som hänvisats till tidigare artikeln hade det lämnats in ett anställningsbevis till domstolen, däremot verkar det inte ha lämnats in något anställningsbeslut.<sup>49</sup>

Om en myndighet inte utfärdar information enligt 6 c § LAS påverkar det inte direkt frågan om ett anställningsavtal har uppkommit eller inte. Bestämmelserna om anställningsbevis får ses som ordningsföreskrifter och om de inte följs påverkar det inte direkt den avtalsrättsliga situationen. Däremot kan dokument med information ha viss bevisverkan.

#### 4.3 Befattningsbeskrivningar och kravspecifikationer

En befattningsbeskrivning eller en kravspecifikation som används i rekryteringsarbete kan medföra att arbetsskyldigheten blir begränsad. Se även avsnitt 2.2. En arbetsgivare som inte vill begränsa arbetsskyldigheten kan välja att enbart ange vilka huvudsakliga arbetsuppgifter som arbetstagaren tills vidare ska ha samt ange att den geografiska placeringen tills vidare eller för närvarande gäller för en viss plats. Om det uttrycks så har arbetsgivaren förbehållit sig rätten att vid behov kunna ge arbetstagaren ändrade arbetsuppgifter och placera arbetstagaren på andra uppgifter eller annan ort genom arbetsledningsbeslut.

Arbetsdomstolen har ansett att det kan ligga nära till hands att uppfatta en precisering av arbetsuppgifterna i en befattningsbeskrivning så att man därmed även avsett att ge uttryck för en uppfattning om arbetsskyldighetens omfattning.

Särskild betydelse har sådana beskrivningar ansetts ha inom de delar av arbetsmarknaden där anställningen knutits till ett mer eller mindre bestämt tjänste- eller befattningsbegrepp såsom fallet åtminstone varit när det gäller offentliganställda tjänstemän.<sup>50</sup>

Enligt Arbetsdomstolen kan en befattningsbeskrivning i sig inte anses utgöra en begränsning av den arbetsskyldighet som annars skulle finnas

<sup>49</sup> AD 2016 nr 74.

<sup>50</sup> AD 2002 nr 134 och AD 1995 nr 101.



om en befattningsbeskrivning inte fanns. En befattningsbeskrivning är en omständighet bland andra vid prövningen av arbetsskyldigheten för den anställde.

## 5. Tvister och tillsyn

### 5.1 Arbetsledningsbeslut – arbetstvist i domstol

Tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kallas för arbetstvister och följer bestämmelser i lagen om rättegången i arbetstvister, förkortat LRA.<sup>51</sup>

Ett beslut om en ny placering kan i vissa fall prövas rättsligt i domstol. Då gäller bestämmelserna i LRA. Det innebär att om det finns en facklig organisation som stödjer sin medlem så förs tvisten först genom tvisteförhandlingar mellan parterna och därefter i Arbetsdomstolen. En anställd som inte är medlem i en facklig organisation eller inte biträds av sin organisation får föra sin talan först i tingsrätt och därefter i Arbetsdomstolen. I vissa fall krävs det prövningstillstånd för att få överklaga en tingsrätts dom till Arbetsdomstolen.<sup>52</sup>

### 5.2 Prövning av beslut om ny placering

Som nämnts i avsnitt 2.3 kan en ny placering i vissa fall prövas rättsligt. Huvudregeln är att ett beslut om en ny placering inom ramen för anställningsavtalet inte kan prövas vare sig rättsligt eller administrativt av den som omplacerats eller av någon annan. Vissa särskilt ingripande placeringar ska dock kunna prövas rättsligt på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning.<sup>53</sup>

En förutsättning är att arbetsgivarens anledning till åtgärden är hänförlig till den anställde personligen och att åtgärden har fått särskilt ingripande verkningar för denne. Som särskilt ingripande verkningar kan anses en lägre lön eller sämre anställningsvillkor. För att en arbetsgivare ensidigt ska kunna besluta om en sådan ny placering inom ramen för den anställdes arbetsskyldighet, krävs att arbetsgivaren kan visa *godtagbara skäl* för åtgärden.

<sup>51</sup> 1 kap. 1 § lag (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

<sup>52</sup> Mer om tvister av arbetsledningsbeslut och tolkningsföretråde i Kristina Ahlström, *Kollektivavtal – Formalia, Giltighet och Tolkning*, s. 208–211.

<sup>53</sup> AD 1978 nr 89.

Om domstolen finner att det är en särskilt ingripande placering och arbetsgivaren inte har godtagbara skäl kan domstolen förklara att arbetsgivarens åtgärd utgör ett brott mot kollektivavtalet och besluta om ekonomiskt skadestånd till den anställde.

En person som är missnöjd med att någon annan anställd har fått förändrade arbetsuppgifter genom ett arbetsledningsbeslut, kan inte generellt sett få någon rättslig prövning av sådant arbetsledningsbeslut. I de fall personen överklagar beslutet till en överklagandenämnd kommer överklagandet att avvisas eftersom ett arbetsledningsbeslut inte kan överklagas förvaltningsrättsligt. Situationen kan dock vara sådan att den som är missnöjd anser att arbetsgivaren har diskriminerat hen genom arbetsledningsbeslutet och då kan en tvist i vissa fall drivas med stöd av diskrimineringslagen eller föräldraledighetslagen.

Troligtvis fattas de flesta arbetsledningsbeslut om ny placering efter samråd och i överenskommelse med arbetstagaren. Det är i de fall som arbetstagaren motsätter sig den nya placeringen som en tvist kan uppkomma.

Om en arbetstagare placerats på arbetsuppgifter som är utanför dennes arbetsskyldighet kan arbetsgivarens åtgärd jämföras med en uppsägning eller ett avsked. Arbetsdomstolen kan då ogiltigförklara åtgärden och besluta om skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren. Både allmänt och ekonomiskt skadestånd kan då bli aktuellt.

### 5.3 Tillsyn

Det finns flera myndigheter som kan pröva om andra myndigheter har följt reglerna för sin handläggning. Mer allmän tillsyn inom staten kan man säga att Riksdagens ombudsmän, förkortat JO, och Justitiekanslern har. Sedan finns det särskilda myndigheter med uppdrag att granska andra myndigheter såsom Universitetskanslerämbetet, förkortat UKÄ, som har tillsyn över statliga högskolor och universitet.

Varken JO, Justitiekanslern eller Universitetskanslerämbetet är någon överklagandeinstans och har inte befogenhet att ändra de beslut som myndigheterna inom deras tillsynsområde har fattat. De kan däremot ha synpunkter på hanteringen av ärenden.

Till skillnad mot anställningsbeslut anses inte arbetsledningsbeslut innefatta myndighetsutövning mot enskild. Därmed torde inte bestämmelsen *tjänstefel* i brottsbalken bli aktuell.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Jämför 20 kap. 1 § brottsbalken.

#### 5.4 AD 2018 nr 24 – poliskommissarien

I april 2018 dömde AD mellan polisförbundet och staten genom Polismyndigheten. Polismyndigheten hade i strid mot ett beslut från Statens överklagandenämnd underlåtit att erbjuda en person en viss anställning.

Twisten

I september 2015 beslutade Polismyndigheten att tillsvidareanställa en person som kommissarie samt förordna honom som chef vid Nationella operativa enheten, förkortat NOA. Statens överklagandenämnd undanröjde den 8 februari 2016 detta anställningsbeslut och beslutade att den klagande skulle erbjudas anställningen och överlämnade ärendet till Polismyndigheten för erforderliga åtgärder.

Polismyndigheten meddelade i april 2016 klaganden att hon inte skulle komma att erbjudas arbetet eller arbetsuppgifterna som chef för nationella insatsstyrkan. Twisten gällde i första hand om klaganden genom överklagandenämndens beslut fick en anställning som kommissarie och chef för nationella insatsstyrkan och om staten, genom Polismyndigheten – genom att meddela henne att hon inte skulle få tillträda en sådan anställning – avskedat henne från den anställningen. För det fall hon inte avskedats yrkade Polisförbundet att Arbetsdomstolen skulle förelägga Polismyndigheten att fullgöra överklagandenämndens beslut att klaganden skulle erbjudas anställningen i fråga.

Staten invände att någon anställning med anledning av överklagandenämndens beslut i vart fall inte uppkommit då beslutet inte varit bindande för Polismyndigheten eftersom nämnden överskridit sin behörighet genom att fatta beslut i en fråga som avsåg arbetsledning. Statens ståndpunkt var att det enda beslut om anställning som Polismyndigheten fattade var att mannen skulle anställas som kommissarie och då klaganden redan var kommissarie hade hon därmed inte klagorätt, varför hennes överklagande borde ha avvisats.

Förbundet hade motsatt uppfattning och menade att det överklagade beslutet innefattade beslut om anställning dels som kommissarie, dels som chef för nationella insatsstyrkan och att klaganden haft rätt att överklaga den sistnämnda delen av beslutet.

Domstolens prövning

Arbetsdomstolen inledde sin prövning med att behandla frågan om *innebörden av det beslut* som nämnden fattat. Det vill säga domstolen

prövade målet först utan att ta ställning till om överklagandenämnden borde ha avvisat överklagandet eller inte, och oavsett om nämnden genom sitt beslut överskridit sin behörighet eller inte.

Domstolen ansåg att överklagandenämndens beslut bestod av tre delar.

1. Undanröjande av Polismyndighetens anställningsbeslut.
2. Beslut att klaganden ska erbjudas anställningen.
3. Överlämna till Polismyndigheten för erforderliga åtgärder.

Nämnden uppdrar enligt domstolen till Polismyndigheten att vidta en åtgärd, så att ett anställningsavtal ska kunna komma till stånd. Det är ostridigt att klaganden inte fick något erbjudande från Polismyndigheten till följd av överklagandenämndens beslut.

I avsaknad av ett sådant erbjudande anser domstolen att något nytt anställningsförhållande mellan Polismyndigheten och klagande inte uppkommit. Med hänsyn till Polismyndighetens agerande i tiden efter beslutet, anser domstolen att klaganden inte heller med fog kan ha uppfattat det som att hon fått en ny anställning. Inte heller den omständigheten att Polismyndigheten inte följt beslutet att erbjuda klaganden den omtvistade anställningen, kan i sig anses innebära att hon fått en ny anställning.

Då något nytt anställningsförhållande inte uppkommit blir domstolens slutsats att staten genom Polismyndigheten inte heller kan anses ha avskedat klaganden när företrädare för Polismyndigheten i april 2016 förklarade för henne att hon inte skulle erbjudas de arbetsuppgifter överklagandet avsett.

Förbundet hade i andra hand yrkat att Arbetsdomstolen skulle förelägga staten att fullgöra överklagandenämndens beslut. Enligt domstolens mening framstod det som främmande att domstolen skulle förplikta staten att fullgöra överklagandenämndens beslut. Förbundets i andra hand förda talan ogillades därför.

Arbetsdomstolen avgjorde således målet utan att pröva frågan om överklagandet gällde ett arbetsledningsbeslut eller om det var ett anställningsbeslut. Utan det var överklagandenämndens beslutet och polismyndighetens agerande på grund av det som avgjorde målet. Se kommentaren i 6.2.

## 6. Kommentarer

Svårigheten med anställnings- och arbetsledningsbeslut är som regel inte vad som gäller om det är det ena eller andra beslutet. Utan svårigheten är att veta *vilket beslut det är*.

Ibland sägs att så länge arbetstagaren är med på den nya placeringen så är det ett arbetsledningsbeslut. Men arbetstagarens inställning är i sig inte avgörande för beslutets rättsliga karaktär. Däremot är det självklart av betydelse ur ett personalpolitiskt perspektiv. En myndighet bör inte sträva efter att placera om arbetstagare som inte önskar det, när det finns arbetstagare som vill ha den aktuella placeringen.

Det är således av betydelse att skilja mellan beslutets rättsliga status och myndighetens personalpolitiska ställningstagande. Om arbetstagarens uppfattning skulle få avgörande betydelse skulle det innebära att ett beslut som är ett anställningsbeslut inte skulle kunna överklagas av någon, enbart för att myndigheten och den omplacerade arbetstagaren är överens om placeringen. Detta är naturligtvis inte en rimlig effekt av reglerna.

### 6.1 Geografiskt avstånd

JO har uttalat sig i ett överklagat ärende till Statens överklagandekommitté.<sup>55</sup> Frågan om saklegitimation enligt 22 § förvaltningslagen prövades.

Nämnden hade avvisat ett överklagande med motivering att den klagande redan innehade en sådan anställning som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde sägas gå den klagande emot. Därav följde enligt nämnden att klaganden inte hade rätt att överklaga anställningsbeslutet enligt 22 § förvaltningslagen.

Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Nämnden menade att klaganden redan hade en sådan anställning som avsågs med de överklagade besluten och att arbetsskyldigheten, som nämnden uppfattat det, var densamma för den anställning han redan hade och de anställningar de överklagade besluten avsåg.

JO menade att en sådan inställning förutsätter att det föreligger fullständig identitet mellan den nu innehavda och den sökta anställningen. Ett bifall till klagandens ansökan och sedermera till överkla-

---

<sup>55</sup> JO 2013/14 s. 334.

gandet skulle alltså inte i något avseende tillföra honom något som han inte redan hade. JO hade svårt att se att det förhöll sig på det sätt som överklagandenämnden ansåg.

I det aktuella ärendet var klaganden bosatt i Piteå och anställd som arbetsförmedlare med stationeringsort Arvidsjaur. Han sökte anställning arbetsmarknadsområde Luleå inom vilket Piteå-kontoret finns. Avståndet mellan Piteå och Arvidsjaur är 12 mil. Normalt anses geografiskt avstånd som medger dagpendling vara ett rimligt avstånd för arbetsledningsbeslut.

Intressant är att ställa sig frågan hur JO, som inte brukar uttala sig i arbetsrättsliga frågor, kan bedöma arbetsskyldighet för en anställd. En fullständig identitet mellan anställningar finns troligen sällan och det skulle då innebära att *alla* anställningsbeslut skulle kunna överklagas av de som redan har en anställning vid myndigheten, oavsett deras arbetsuppgifter. Mycket talar för att det inte går att dra en generell slutsats av detta uttalande av JO. Jämför Arbetsdomstolens domar om arbetsskyldigheten inom staten i avsnitt 3.1.

## 6.2 Betydelsen av formulering av beslut

Som nämnts ovan i avsnitt 3.4 och refererats i avsnitt 5.4 dömde Arbetsdomstolen i en tvist mellan Polisförbundet och staten genom Polismyndigheten.

Tvisten gällde i första hand om klaganden genom överklagandenämndens beslut fått den omtvistade anställningen och om staten, genom Polismyndigheten, genom att meddela klaganden att hon inte skulle få tillträda anställningen hade avskedat henne.

Arbetsdomstolen prövade inte frågorna om klagorätt eller överklagandenämndens behörighet, utan avgjorde målet genom att pröva innebörden av nämndens beslut och Polismyndighetens agerande på grund av detta beslut. Domen ger således inte någon vägledning när det gäller frågan om vad som är arbetsledningsbeslut eller inte. Men utgången är av intresse när det gäller hur förvaltningsmyndigheter som överklagandenämnden agerar och jag skriver därför några rader om det här.

Domstolen gör en bokstavstolkning av nämndens beslut och av det framgår inte att nämnden fullt ut har bifallet överklagandet utan endast undanröjt anställningsbeslut samt uttalat att Polismyndigheten *ska erbjuda* den klagande anställningen.

Denna formulering har jag invänt mot när jag själv var ersättare i överklagandenämnden 2010–2011. När regeringen tidigare prövade överklagandena *biföll* den överklagandenämnden och därmed var saken avgjord. Se nedanstående exempel på ett av regeringens bifallsbeslut:

Vid en samlad bedömning av sökandenas meriter anser regeringen att du är den bäst meriterade av er två vad gäller arbetslivserfarenhet. Du borde därför ha fått anställningen. Med upphävande av Naturvårdsverkets beslut, bifaller regeringen alltså överklagandet.<sup>56</sup>

Regeringens beslut kunde inte överklagas och då beslutet vann laga kraft direkt ingicks ett anställningsavtal med den klagande samtidigt. Denna ordning var förstås enklare vid den tid då tjänster fanns. Då var det klart vad överklagandet avsett för arbete och bland annat lön kunde beräknas då det inte fanns någon individuell lön.

I dag innebär ett bifall av ett överklagande att den klagande får en anställning men det kan finnas en del oklarheter om exempelvis lön. Det är naturligtvis inte bra, men resultatet av tillämpningen är lagstiftarens ansvar. Det verkar som om överklagandenämnden har skapat ett eget sätt att pröva överklaganden. Överklagandenämnden har valt att formulera sitt bifall till överklagandet i form av ett direktiv till beslutsmyndigheten. Detta visar sig nu innebära att den klagande inte fått den anställning hon skulle fått.

Nämnden kan enbart pröva överklagandet genom att sätta sig i beslutsmyndighetens ställe och fatta ett annat beslut än den gjort – om den anser att beslutsmyndigheten fattat fel beslut. Nämnden har inte någon direktiv rätt till Polismyndigheten utan ska enligt sin instruktion *pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden*, inte ge direktiv till myndigheterna hur de ska göra. Ett bifall av nämnden till ett överklagande innebär att myndigheten ska följa det beslutet och därefter behandla den som fått bifall till sitt överklagande som anställd vid myndigheten, och den vars beslut undanröjts har inte längre den anställningen hos myndigheten.

Det är beklagligt att överklagandenämnden valt den formulering som de gjort. Arbetsdomstolens dom visar på vilka konsekvenser det får. Beslutsmyndigheten anser sig inte bunden av nämndens beslut. Enligt domen anser den endast att nämndens beslut är en rekommendation. Däremot är systemet satt ur spel.

<sup>56</sup> Se Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet*, 2010, s. 108–113.

Nämnden bör omedelbart återgå till att formulera sina beslut som överprövningsinstanser normalt gör och som man gjort tidigare. Det är inte bra att myndigheter väljer att skapa egna system i tron att det är ett sätt att anpassa sig till dagens förhållande. Det är regering och riksdag som ska anpassa regelverket, inte enskilda myndigheter. Myndigheterna ska endast tillämpa regelverket.

## 7. Referenser

### 7.1 Litteratur

Arbetsgivarverket, *Att anställa*, 2014.

Arbetsgivarverket, *Anställningskydd*, 2009.

Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet – Anställningsbeslut och arbetsledningsbeslut*, Norstedts Juridik, 2010.

Kristina Ahlström, *Förvaltningslagen – En kommentar*, Karnov Group, 2018.

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

Tore Sigeman, *Tjänstetillsättning vid universitetet i rättsligt perspektiv* i Festskrift till Stig Strömholm del II, Iustus Förlag, 1997.

### 7.2 Artiklar

Kristina Ahlström, *Rekrytering till statlig sektor*, Ny Juridik 2:17 s. 19–57.

Kristina Ahlström, *Arbetsrättsliga åtgärder vid en statlig myndighet*, Ny Juridik 4:17 s. 19–63.

Kristina Ahlström, *2017 års förvaltningslag – betydelse för HR-området*, Ny Juridik 1:18 s. 59–84, Karnov Group.