

Fråga om staten har fullgjort sin skyldighet att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen i samband med ombildningen av 21 polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen till en sammanhållen myndighet.

ARBETSDOMSTOLEN

DOM
2016-12-14
StockholmDom nr 76/16
Mål nr A 130/15
och A 8/16**KÄRANDE**

OFRs förbundsområde Poliser genom Polisförbundet, Box 5583,
114 85 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Annett Olofsson, LO-TCO Rättsskydd AB,
Box 1155, 111 81 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Box 3267, 103 65 Stockholm
Ombud: biträdande chefsjuristen Hedda Mann och arbetsrättsjuristen Hanna
Schmidt, samma adress

SAKEN

brott mot 11 § medbestämmandelagen

Bakgrund

Mellan staten och OFRs förbundsområde Poliser (OFR/P) gäller kollektivavtal. OFR/P är ett förbundsområde inom Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR). OFR/P är en sammanslutning av arbetstagarorganisationerna Polisförbundet (förbundet) och TULL-KUST. OFR/P och Polisförbundet är sinsemellan ense om att Polisförbundet ska företräda OFR/P i målet.

Tidigare bestod polisen av Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter. Regeringen tillsatte den 20 december 2012 en särskild utredare – T.R. – som i nära samarbete med Rikspolisstyrelsen skulle besluta om och genomföra de åtgärder som krävdes för att ombilda Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Utredningen skulle även omfatta frågan om Statens Kriminaltekniska Laboratorium skulle ingå i den nya Polismyndigheten. I uppdraget ingick bl.a. att bemanna Polismyndigheten när det gäller de anställningar som Polismyndigheten ska besluta om (dir. 2012:129). För arbetet inrättades en särskild genomförandeorganisation vilken benämndes genomförandekommittén. Kommittén utgjorde en egen myndighet.

Den 1 januari 2015 inledde den nya Polismyndigheten sin verksamhet. Ombildningen föregicks av återkommande förhandlingar mellan genomförandekommittén och bl.a. OFR/P, som då företrädde av Polisförbundet. Vid en förhandling den 7–8 augusti 2014 – augustiförhandlingen – behandlades en preliminär inplacering av de anställda i den nya organisationen.

Tvisten gäller om staten har fullgjort förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen i vissa avseenden. Frågan är för det första om den nya Polismyndigheten, efter att den inlett sin verksamhet den 1 januari 2015, skulle ha förhandlat med OFR/P innan myndigheten fattade eller verkställde vissa beslut, oavsett om dessa beslut varit föremål för förhandling mellan genomförandekommittén och OFR/P. De beslut som tvisten i denna del gäller är beslut om

- a) bemanning av organisationen,
- b) Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument,
- c) tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten, samt
- d) Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar.

Den andra tvistiga frågan är om genomförandekommittén genom augustiförhandlingen fullgjort förhandlingsskyldigheten inför beslut om bemanning av den nya organisationen (a).

Parterna är ense om att *Polismyndigheten* inte förhandlat med OFR/P avseende de aktuella besluten (a–d). Statens inställning är att dess förhandlingsskyldighet fullgjorts av genomförandekommittén. OFR/P:s inställning är att genomförandekommittén inte har kunnat genomföra medbestämmandeförhandlingar inför de aktuella besluten. För det fall Arbetsdomstolen skulle finna att genomförandekommittén har kunnat genomföra medbestämmandeförhandlingar är parterna ense om att medbestämmandeförhandlingar före den 1 januari 2015 hållits mellan *genomförandekommittén* och OFR/P avseende besluten (b–d). Parterna är oense om augustiförhandlingen uppfyller kraven i 11 § medbestämmandelagen avseende besluten om bemanning av organisationen (a).

Yrkanden m.m.

OFR/P har yrkat att Arbetsdomstolen ska förplikta staten att till OFR/P betala i första hand

— allmänt skadestånd med 10 miljoner kr jämte ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen från den 28 januari 2016 till dess betalning sker, för att Polismyndigheten inte förhandlat avseende besluten (a–d) efter den 1 januari 2015 (mål A 8/16),

eller, i andra hand,

— allmänt skadestånd med 10 miljoner kr jämte ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen från den 30 september 2015 till dess betalning sker, för att genomförandekommittén och/eller Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna inte förhandlat avseende beslutet (a) före den 1 januari 2015 (mål A 130/15).

Staten har bestritt talan. Om OFR/P:s talan i någon del vinner bifall, ska skadeståndet, enligt staten, jämkas till noll eller till det belopp som domstolen finner skäligt. Räntheyrkandena har vitsordats som skäliga i och för sig.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Parterna har till utveckling av sin talan anfört följande.

OFR/P

Sammanfattning av grunderna för talan

Den 1 januari 2015 ersattes Rikspolisstyrelsen, Statens Kriminaltekniska Laboratorium och 21 polismyndigheter av en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Verksamhetsförändringen utgjorde en sådan verksamhetsövergång som avses i 6 b § anställningsskyddslagen och överlåtelse-direktivet (direktiv 2001/23/EG).

Samma dag fattade och verkställde Polismyndigheten beslut om

- a) bemanning av organisationen,
- b) Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument,
- c) tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten, samt
- d) Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar.

Besluten under (c) avsåg dels att chefers ordinarie förordnanden ersattes med tillfälliga förordnanden, dels att vissa chefer blev av med sina chefsförordnanden och dels att vissa chefsbefattningar tillfälligt tillsattes med arbetstagare som inte tidigare varit chefer.

Dessa beslut utgjorde viktigare förändringar av verksamheten. Polismyndigheten har därför – i egenskap av förvärvare – varit skyldig att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen inför de förändringar som genomfördes vid verksamhetsövergången. Polismyndigheten har varit skyldig att förhandla innan dessa verksamhetsförändringar genomfördes oavsett om frågorna förhandlats mellan genomförandekommittén och OFR/P. Förhandlingsskyldigheten kan endast fullgöras av den som är funktionell arbetsgivare. Genomförandekommittén har aldrig varit funktionell arbetsgivare. Staten har härigenom brutit mot 11 § medbestämmandelagen och ska åläggas att betala allmänt skadestånd.

För det fall Arbetsdomstolen skulle finna att genomförandekommittén har kunnat fullgöra förhandlingsskyldigheten gör OFR/P gällande följande. Genomförandekommittén har genomfört förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen med OFR/P avseende besluten om Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument (b), tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten (c), samt Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar (d). Däremot har genomförandekommittén inte på ett korrekt sätt genomfört förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om bemanning av den nya organisationen (a), dvs. beslut om

vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha i den nya organisationen. Förhandling har hållits i augusti 2014 om en preliminär inplacering av arbetstagnarna i den nya organisationen. Någon förhandling om vilka arbetsuppgifter som de anställda skulle ha i den nya organisationen, utifrån arbetstagnarnas kompetens och verksamhetens behov, har inte hållits vare sig av genomförandekommittén eller av Rikspolisstyrelsen. Staten har härigenom brutit mot 11 § medbestämmandelagen och ska åläggas att betala allmänt skadestånd.

Det finns inte skäl att jämka skadeståndsbeloppet.

Utveckling av talan

Genomförandekommitténs inledande arbete

I april 2014 upprättade genomförandekommittén en PM där kommittén konstaterade att omorganisationen utgör en verksamhetsövergång och att detta innebär att handlingsutrymmet är begränsat i fråga om förändringar av de anställdas arbetsuppgifter. I promemorian anges följande.

Arbetsrättslig bedömning

Under arbetet med justering av inmappning i NY-läge kan arbetsrättsliga frågeställningar uppkomma beroende på var en anställd mappas in i förhållande till NU-läge. Reglerna om verksamhetsövergång ger den anställda en rätt att gå över i sin anställning till den nya organisationen med oförändrade villkor. Om den nya placeringen i sig innebär betydande förändringar för den anställda, exempelvis vad avser arbetsuppgifternas innehåll, riskerar detta att stå i strid med reglerna om verksamhetsövergång.

Tiden fram till augustiförhandlingen

I maj 2014 beslutade genomförandekommittén om huvuddragen i Polismyndighetens detaljorganisation, det s.k. majbeslutet. Genom detta fastställdes huvuddragen i en organisationsstruktur för den nya Polismyndigheten. Organisationsstrukturen innehöll ”tomma rutor” som skulle fyllas med anställda.

Vid förhandlingar inför majbeslutet tog Polisförbundet upp att förhandlingar och beslut om Polismyndighetens organisation endast kunde avse *huvuddragen* i organisationen. Förbundet anförde att skälet för detta var att någon verksamhetsanalys inte hade gjorts. Genomförandekommittén, genom K.M. och T.R., höll med om att någon verksamhetsanalys inte hade gjorts och att ordet ”huvuddragen” därför skulle föras in i beskrivningen av förhandlingsärendet samt i beskrivningen av vad majbeslutet handlade om. Därefter beskrivs majbeslutet genomgående som ”Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation”.

Därefter pågick ett arbete inom genomförandekommittén med att upprätta dokument där alla 28 500 anställda placerades i de ”tomma rutorna” i den

organisationsstruktur som genomförandekommittén beslutat genom majbeslutet. Förfarandet beskrevs som en ”inmappning”.

Den 18 juni 2014 påbörjades en förhandling som ajournerades på Polisförbundets begäran eftersom förbundet fick signaler om att genomförandekommittén avsåg att förhandla och fatta beslut om vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha i den nya organisationen. Förbundet klargjorde att förbundet aldrig kunde acceptera att genomförandekommittén förhandlade och beslutade om en ”skarp inplacering”, dvs. beslutade om vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha i den nya organisationen. Förbundet begärde ett möte med genomförandekommittén. Vid mötet, som ägde rum den 25 juni 2014, deltog förbundets ordförande L.N. och ombudsmännen F.W. och G.M. Från genomförandekommittén deltog T.R. och K.M. T.R. och K.M. försäkrade vid mötet att inplaceringen var ”preliminär”. Ordet ”preliminär” fördes också in i den promemoria som bifogades protokoll från förhandlingen den 27 juni 2014.

I en PM från den 24 juni 2014 anförde genomförandekommittén att ”den preliminära inplaceringen grundar sig i principerna för verksamhetsövergång det vill säga att man förs över i sin anställning vilket betyder att man behåller tjänstebenämning, lön, semester, OB samt flex- och övertidssaldo”.

Augustiförhandlingen

Den 7 och 8 augusti 2014 hölls en medbestämmandeförhandling (augustiförhandlingen) mellan genomförandekommittén och bl.a. OFR/P. Vid denna behandlades det förslag till preliminär inplacering av de anställda i den nya organisationen som framgick av förhandlingsunderlaget. Protokollet från denna förhandling är daterat den 14 augusti 2014. Samma dag beslutade genomförandekommittén om att en preliminär inplacering skulle ske i enlighet med förslaget.

Inmappning hade till stor del skett utifrån bokstavsordning eller personnummerordning, utan hänsyn till verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens. Inmappningen innebar att ett stort antal anställda placerades i ”rutor” vilken medförde att de skulle få förändrade arbetsuppgifter i den nya organisationen. Förslaget till preliminär inmappning som var föremål för augustiförhandlingen innebar inte att arbetsuppgifterna för de allra flesta skulle vara desamma efter den 1 januari 2015.

Under augustiförhandlingen redogjorde genomförandekommittén på ett övergripande sätt för hur man gått tillväga när inmappningen gjordes. Hur olika arbetstagare, med hänsyn till deras kompetens och verksamhetens behov, skulle inmappas var inte föremål för någon egentlig genomgång.

Den inmappning som presenterades vid augustiförhandlingen framstod i högsta grad som preliminär. Inmappningen var också genomförd på ett sådant sätt att det var nödvändigt att göra justeringar i inmappningen under perioden augusti–december 2014. Verksamheten har cirka 28 500 anställda. Av dessa är cirka 20 000 poliser. Efter augustiförhandlingen och fram till

årsskiftet genomfördes cirka 9 000 justeringar av inplaceringar, varav cirka 7 000 avsåg poliser. Ungefär hälften av justeringarna som avsåg poliser gällde förändringar av mer ingripande karaktär. Inmappningen justerades således i mycket stor omfattning efter augustiförhandlingen. Hela 31 procent av inplaceringarna förändrades efter förhandlingen. För poliser var motsvarande andel 35 procent. Det ifrågasätts inte att dessa förändringar av enskilda placeringar har förhandlats av genomförandekommittén. Någon förhandling om vilka arbetsuppgifter övriga anställda skulle ha i den nya organisationen samt om bemanningen av organisationen som helhet utifrån verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens har dock inte hållits.

Inte heller de chefer som under sommaren skötte inmappningen har uppfattat att denna avsåg den placering som de anställda skulle ha fr.o.m. den 1 januari 2015. De fyllde därför i rutorna utan hänsyn till verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens. I vissa fall fylldes de tomma rutorna i utifrån bokstavsordning (första bokstaven i den anställdes efternamn). I andra fall fylldes rutorna i efter personnummerordning på de anställda.

OFR/P uppfattade att augustiförhandlingen avsåg en preliminär inplacering i administrativt syfte och att frågor om vilken placering eller vilka arbetsuppgifter olika anställda skulle ha i den nya organisationen inte omfattades av augustiförhandlingen, utan skulle bli föremål för förhandling i ett senare skede.

För att få full klarhet i vad förhandlingsfrågan avsåg ställde G.M. och C.N., som båda förhandlade för OFR/P, frågan till genomförandekommittén om kommitténs förslag till inplacering var ett förslag som avsåg vilka arbetsuppgifter de anställda faktiskt skulle ha i den nya organisationen eller om det bara var en preliminär inplacering, dvs. ett test av organisationsstrukturen på så sätt att alla anställda skulle placeras in i "rutorna" för att se om samtliga anställda motsvarades av en ruta. Frågan ställdes eftersom OFR/P skulle ha haft åtskilligt att anföra avseende vilka arbetsuppgifter de anställda faktiskt skulle ha i den nya organisationen med hänsyn till verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens för det fall det inte var fråga om en preliminär inplacering. G.M. och C.N. fick beskedet av genomförandekommittén genom K.M. att inplaceringen endast var preliminär. OFR/P har således tydliggjort för genomförandekommittén skillnaden mellan ett förslag som gäller hur de anställda faktiskt ska arbeta och ett preliminärt förslag. Mot den bakgrunden fanns inte behov för OFR/P att vid augustiförhandlingen framföra de omfattande synpunkter man hade på inplaceringen utifrån verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens.

OFR/P har inte haft anledning att dra slutsatsen att augustiförhandlingen skulle avse vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha från den 1 januari 2015. Genomförandekommittén hade inte det funktionella arbetsgivaransvaret, tillika arbetsmiljöansvaret. Kommittén kunde därför bara vidta vissa förberedande åtgärder och kunde inte genomföra en förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen angående vilka arbetsuppgifter de anställda skulle

ha hos Polismyndigheten fr.o.m. januari 2015. Detta har OFR/P framfört till genomförandekommittén vid flera tillfällen före augustiförhandlingen samt också vid denna förhandling.

Eftersom genomförandekommittén, som inte var funktionell arbetsgivare, bara kunde vidta vissa förberedande åtgärder har OFR/P haft fog för sin uppfattning att den preliminära inplacering som förhandlades i augusti 2014 bara var ett administrativt test av organisationsstrukturen som skulle följas av förhandlingar om vilka arbetsuppgifter olika anställda skulle ha fr.o.m. den 1 januari 2015. OFR/P har inte ”bort förstå” att förhandlingen skulle avse vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha från den 1 januari 2015.

Om genomförandekommittén redan då hade bestämt att förslaget till inplacering avsåg vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha fr.o.m. den 1 januari 2015, har det ålegat K.M. att klargöra det för OFR/P. Detta har inte K.M. eller någon annan i genomförandekommittén gjort. I stället har K.M. endast svarat att inplaceringen var preliminär. OFR/P delar inte statens uppfattning att ”alla placeringar typiskt sett är preliminära”. Om så skulle vara fallet, finns ingen mening med att använda ordet ”preliminär”.

Mot bakgrund av genomförandekommitténs agerande har OFR/P med fog uppfattat situationen som att augustiförhandlingen skulle följas av medbestämmandeförhandlingar om vilka arbetsuppgifter de anställda faktiskt skulle ha i den nya organisationen och att OFR/P då skulle få tillfälle att utöva inflytande och framföra sina synpunkter utifrån verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens. Det var OFR/P:s uppfattning att en sådan medbestämmandeförhandling skulle hållas efter den 1 januari 2015 med Polismyndigheten.

Tiden efter augustiförhandlingen

I anslutning till en medbestämmandeförhandling om tillfälliga förordnanden av chefer, som inleddes i slutet av september 2014, fick OFR/P kännedom om att genomförandekommittén ansåg att augustiförhandlingen hade avsett vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha i den nya organisationen och att den inplacering som då förhandlades inte var preliminär. OFR/P reagerade kraftigt mot detta. Parternas olika ståndpunkter medförde att den förhandlingen avslutades i oenighet såvitt avsåg OFR/P samt att OFR/P upprättade en protokollsanteckning till förhandlingsprotokollet.

OFR/P har både muntligen och skriftligen framfört till genomförandekommittén, att kommittén, som inte var funktionell arbetsgivare, inte var behörig att genomföra förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen. På grund av omorganisationens omfattning har OFR/P accepterat att genomförandekommittén vidtog vissa förberedande åtgärder, trots att genomförandekommittén inte var funktionell arbetsgivare. OFR/P har dock tydligt framfört att det är Polismyndigheten som ska hålla medbestämmandeförhandlingar i fråga om sådana beslut om förändringar som påverkar de anställda som berörs av verksamhetsövergången. Sådana förhandlingar har kunnat äga rum först efter den 1 januari 2015.

Genomförandekommittén har alltså genomfört förhandlingar och beslutat om viktigare förändringar som påverkat både verksamheten och individer. Polismyndigheten har därefter utan att genomföra medbestämmandeförhandlingar startat den förändrade verksamheten den 1 januari 2015.

Rättslig argumentation

Övergång av verksamhet och det funktionella arbetsgivarbegreppet m.m.

Omorganisationen av polisen utgjorde en övergång av verksamhet enligt 6 b § anställningsskyddslagen och överlåtelsedirektivet.

De beslut som fattats om bemanning av organisationen (a), Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument (b), tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten (c), samt Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar (d) medförde viktigare förändringar av Polismyndighetens verksamhet. Besluten påverkade också de anställdas arbets- och anställningsvillkor.

Vid en verksamhetsövergång är det förvärvaren som har att fatta beslut om förändringar på grund av verksamhetsövergången som påverkar de anställdas arbets- och anställningsvillkor. Det är också förvärvaren som ska fullgöra förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen i fråga om beslut som medför sådana förändringar.

Förhandlingsskyldigheten kan på den statliga sektorn bara fullgöras av den som är funktionell arbetsgivare. Fram till ombildningen var Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna funktionella arbetsgivare. Därefter blev Polismyndigheten funktionell arbetsgivare. Genomförandekommittén har inte vid någon tidpunkt varit funktionell arbetsgivare. Kommittén kunde därför endast vidta vissa förberedande åtgärder. Däremot kunde kommittén inte genomföra en förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen angående de nu omtvistade besluten.

Huvudavtalets 3 kap. 1 § b) har inte den innebörd som staten påstår. Bestämmelsen ger inte rätt för en myndighet att föra medbestämmandeförhandlingar för annan myndighets räkning. Bestämmelsen är endast en föreskrift gällande på vilken nivå arbetstagersidan ska vara företräd i en situation där förhandling enligt 11 eller 12 § medbestämmandelagen förs av myndighet rörande förhållanden utanför myndigheten eller dess underlydande organ (motsvarande). Om en arbetsgivare vill förhandla rörande förhållanden på det statliga arbetstagarområdet utanför myndigheten ska, enligt huvudavtalets 3 kap. 1 § b), arbetstagersidan företrädas av central arbetstagarorganisation.

Det är heller inte möjligt att genom kollektivavtal föreskriva att förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen ska föras av någon annan än den funktionella arbetsgivaren. En sådan reglering skulle strida mot den s.k. EU-spärren i 4 § medbestämmandelagen. Denna innebär att ett kollektivavtal

inte får medföra att mindre förmånliga regler ska tillämpas för arbetstagar-sidan än som följer av bl.a. överlåtelsedirektivet. Enligt direktivet föreligger en skyldighet att informera och överlägga vid övergång av verksamhet. Beroende på vilken typ av information eller åtgärd det är frågan om ska skyldigheten fullgöras av antingen överlåtaren eller förvärvaren. Något utrymme för att information och överläggning ska utföras av någon annan finns inte.

Det är mindre förmånligt för arbetstagersidan att förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen genomförs av ett organ som inte är funktionell arbetsgivare och inte heller har arbetsmiljöansvar, än om sådana förhand-lingar genomförs med den funktionella arbetsgivaren som har arbetsmiljö-ansvar.

Staten har anfört att Polismyndigheten endast fattade beslut om arbets- och delegationsordningar och att övriga av de omtvistade besluten fattades av genomförandekommittén. Som skäl för detta har staten angett att det följer av 4 § myndighetsförordningen (2007:515) att beslut om arbets- och dele-gationsordningar ska fattas av myndighetens ledning. OFR/P noterar att genomförandekommittén enligt kommittédirektiven hade i uppdrag att fatta beslut även om arbets- och delegationsordningar. Trots kommittédirektiven har genomförandekommittén inte fattat beslut om detta utan låtit Polismyn-digheten fatta beslutet. Det är oklart varför myndighetsförordningen enligt motpartens uppfattning skulle förhindra genomförandekommittén att fatta beslut om arbets- och delegationsordningar men inte om bemanning av organisationen, tillfälliga chefsförordnanden och handläggningsordningar. Ställningstagandet är inkonsekvent och saknar stöd i myndighetsförord-ningen.

Myndighetsförordningen reglerar alla de beslut som tvisten avser (a–d). Av 4 § myndighetsförordningen följer att Polismyndigheten har kunnat fatta beslut i dessa frågor. I vart fall har endast Polismyndigheten kunnat delegera beslutanderätten till någon annan (5 § myndighetsförordningen). Av 1 § myndighetsförordningen framgår att endast lag eller förordning har före-träde framför myndighetsförordningen. Det är således inte möjligt att avvika från myndighetsförordningen genom kommittédirektiv.

Genom att Polismyndigheten den 1 januari 2015 påbörjade verksamheten på det sätt som skett har Polismyndigheten fattat beslut om bemanning av organisationen (a), Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument (b), tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten (c), samt Polismyndig-hetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar (d). Genomföran-dekommitténs eventuella beslut före den 1 januari 2015 i dessa frågor saknar betydelse för frågan om staten brutit mot 11 § medbestämmande-lagen genom Polismyndighetens beslut i samband med att verksamheten startades.

Jämkning

Förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen ska fullgöras vid förhandlingar. I vilken mån OFR/P deltagit i möten inom olika projekt och uppdrag saknar betydelse för frågan om staten fullgjort förhandlingsskyldigheten.

Bestämmelsen i 12 § medbestämmandelagen tar sikte på frågor som inte är så viktiga att de omfattas av förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen. Det föreligger inte en skyldighet för OFR/P att begränsa sin skada genom att påkalla en förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen. Inte heller föreligger något skäl för jämkning av det allmänna skadeståndet av det skälet att OFR/P inte påkallat sådan förhandling.

Staten

Sammanfattning av grunderna för bestridandet

Genomförandekommittén fattade den 14 augusti 2014 beslut om hur Polismyndigheten skulle vara bemannad (a). Genom beslutet blev samtliga anställda placerade i de positioner de skulle ha efter verksamhetsövergången. Genomförandekommitténs förslag behandlades vid augustiförhandlingen. Beslutet den 14 augusti 2014 var preliminärt i den meningen att genomförandekommittén förutsåg att det skulle komma att behöva justeras. De förändringar av bemanningen som beslutades efter den 14 augusti 2015 har i sin tur föregåtts av medbestämmandeförhandlingar.

Genomförandekommittén beslutade före den 1 januari 2015 om Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument (b) samt om tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten (c). Innan genomförandekommittén fattade dessa beslut genomförde kommittén medbestämmandeförhandlingar med OFR/P.

Beslut om Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar (d) fattades av Polismyndigheten den 1 januari 2015. Att Polismyndigheten – och inte genomförandekommittén – skulle fatta dessa beslut följer av 4 § myndighetsförordningen. Polismyndighetens beslut i dessa frågor hade föregåtts av medbestämmandeförhandlingar mellan genomförandekommittén och OFR/P, och Polismyndighetens beslut överensstämde helt med vad som behandlats i dessa förhandlingar.

Staten har således genom genomförandekommittén fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen.

Om Arbetsdomstolen skulle finna att staten i något avseende brutit mot 11 § medbestämmandelagen, ska skadeståndet jämkas till noll eller till det belopp domstolen finner skäligt.

Såvitt avser OFR/P:s förstahandsyrkande gör staten gällande följande. För det fall staten inte kunnat fullgöra förhandlingsskyldigheten genom genomförandekommittén, gör staten gällande att genomförandekommittén har agerat i linje med etablerade rutiner som inte tidigare ifrågasatts. Staten har med andra ord uppfattat rättsläget i denna del som klart, agerat i god tro och i enlighet med praxis. Därtill kommer att förbundet trots allt har kunnat utöva sitt medinflytande, vilket det också gjort, i förhållande till den organisation som faktiskt fattat de viktiga verksamhetsbesluten, dvs. genomförandekommittén. Skadan av att inte få förhandla samma frågor ännu en gång med en annan företrädare för staten måste därför anses vara mycket begränsad.

Såvitt avser OFR/P:s andrahandsyrkande gör staten gällande följande. Genomförandekommittén trodde att det rådde samsyn mellan kommittén och förbundet om innebörden av den preliminära inplaceringen. Förbundet borde i vart fall ha förstått att den primära inplaceringen avsåg medarbetarnas faktiska placeringar den 1 januari 2015. Förbundet har haft ett eget ansvar att tydliggöra hur det uppfattade betydelsen av den preliminära inplaceringen. Om det i grunden handlar om ett missförstånd av innebörden av den preliminära inplaceringen, är detta inte något som enbart staten ska lastas för. Slutligen har förbundet inte agerat för att begränsa den påstådda skadan, t.ex. genom att självt påkalla förhandling.

Utveckling av talan

Genomförandekommittén och dess arbete

Av regeringens direktiv till genomförandekommittén framgår bl.a. följande. Den särskilde utredaren skulle besluta om organisationsstruktur, organisation och verksamhet i stort samt att bemanna Polismyndigheten och fullgöra de åtgärder som krävs enligt medbestämmandelagen. Den särskilde utredarens uppdrag omfattade alltså att genomföra alla de åtgärder som krävdes för ombildningen för att myndigheten skulle kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2015.

Genomförandekommittén har bedrivit sitt arbete med fokus på delaktighet och öppenhet. Det bedrevs ett mycket omfattande arbete med förhandlingar enligt medbestämmandelagen mellan genomförandekommittén och arbetstagarorganisationerna Saco-S, Seko, OFR/S och OFR/P. Polisförbundet, som företrädde OFR/P i förhandlingarna, medverkade aktivt i detta arbete. Polisförbundet har vid ett stort antal tillfällen medverkat i medbestämmandeförhandlingar med genomförandekommittén. Förbundet har även varit med vid utformandet av hur dessa kontakter skulle ske. Vidare har förbundet undertecknat protokoll från dessa förhandlingar och i övrigt uppträtt mot kommittén som behörig förhandlingsmotpart.

Genomförandekommittén och de centrala arbetstagarrepresentanterna träffades under 2013 minst varannan måndag för dialog, delaktighet och förankring av kommitténs arbete. Under 2014 var kontakterna ännu mer frekventa.

Arbetsstagarorganisationerna representerades av två representanter från vardera förbundet förutom OFR/P som oftast representerades av en representant, G.M. Genomförandekommittén påtalade möjliga risker med att endast ha en representant för en så stor och viktig grupp i det omfattande och komplexa arbetet. Hösten 2014 kompletterade OFR/P vid flera tillfällen sin representation med ytterligare någon företrädare för Polisförbundet.

Inom genomförandekommittén bedrevs arbetet genom olika projekt och uppdrag, s.k. uppdragsdirektiv. Det uppdragsdirektiv som skulle hantera inplaceringen av medarbetarna i Polismyndigheten hette HR-10. HR-10 hade en styrgrupp som skulle hantera olika vägvalsfrågor och vid behov lyfta frågor till den särskilde utredaren. Under våren 2014, från den 23 maj till den 27 juni, hölls styrgruppsmöten inom HR-10 varje vardag mellan kl. 12.00–12.30. Samtliga arbetsstagarorganisationer var inbjudna att delta. Polisförbundet var sällan med vid dessa möten.

Ett ytterligare uppdragsdirektiv, HR-10.1, hade till uppgift att hantera information kring inplaceringen av medarbetarna. Under hösten 2014, från den 14 augusti till den 25 september, hölls möten med anledning av arbetet inom HR-10.1, på tisdagar och torsdagar kl. 13.00–14.30. Samtliga arbetsstagarorganisationer var inbjudna att delta. Polisförbundet var sällan med vid dessa möten. Däremot deltog representanterna från de andra fackliga organisationerna frekvent.

Tiden före augustiförhandlingen

Under 2014 ökade genomförandekommittén takten och tempot i sitt arbete.

Den 14 maj 2014 förhandlades detaljorganisationen för den nya Polismyndigheten. Efter att förhandlingarna avslutats i enighet, beslutade genomförandekommittén hur Polismyndighetens detaljorganisation skulle vara strukturerad, det s.k. majbeslutet. Beslutet innebar en organisation i sex nivåer. Redan den 31 mars 2014 hade genomförandekommittén genomfört en testinplacering.

Polisförbundet lyfte i e-post den 16 maj 2014 en fråga till genomförandekommittén om hur en viss grupp anställda skulle inplaceras. Av svaret framgår att dessa frågeställningar tagits om hand av arbetsgivaren i två olika promemorior, ”Instruktioner för mappning av individer till NY-läge” och ”Principer för inmappning”. Vidare ges ett svar på hur denna grupp ska hanteras. Av denna kommunikation framgår att frågeställaren, G.M., i vart fall borde ha förstått att augustiförhandlingen inte rörde ett test.

Efter majbeslutet tog arbetet med den preliminära inplaceringen vid. Samtliga medarbetares anställningar i de länsvisa myndigheterna med olika nivåer och strukturer skulle flyttas över till den nya organisationen. Utgångspunkterna för inplaceringen var, förutom 6 b § anställningsskyddslagen, detaljorganisationen (”sexvåningshuset”), den anställdes grundplacering, funktion och nuvarande arbetsuppgifter. En annan viktig princip var den s.k. försiktighetsprincipen. Med den ville genomförandekommittén

betona att förändringarna vid inplaceringen skulle vara så små som möjligt. Till exempel ville kommittén så långt möjligt hålla samman medarbetare i de grupper där de tidigare arbetat. Som en naturlig konsekvens av strukturen i den nya myndigheten kunde det dock bli fråga om förändringar avseende t.ex. kollegor och/eller chef i organisationen.

Inför förhandlingen om preliminär inplacering/inmappning sammanställde genomförandekommittén två promemorior med instruktioner för mappning, daterade den 25 april och den 13 maj 2014. Där framgick att ett första underlag hade färdigställts i mars 2014 och att detta underlag har använts för att testa och förbereda berörda it-system och att det därefter förekommit ett arbete med att justera mappningen på individnivå i syfte att placera respektive individ i den nya organisationen. Vidare framgick att samtliga arbetstagarorganisationer skulle ges möjlighet att gå igenom det omfattande materialet av Excel-filer, innehållande samtliga medarbetare inmappade i den nya Polismyndigheten, samt instruktioner och principer för inmappning. Så kom också att ske.

HR-10 hade till uppgift att sammanställa ett förhandlingsunderlag inför förhandlingen enligt 11 § medbestämmandelagen om preliminär inplacering. Varje polismyndighet skulle därför leverera in material till HR-10 i form av Excel-filer där samtliga anställda på respektive myndighet placerats i den nya detaljorganisationen. På de olika polismyndigheterna var inte alla chefer inblandade i detta arbete, utan vissa utsedda företrädare bildade ett förändringskansli och det var dessa personer som hanterade inplaceringen. Ansvariga på kanslierna var de blivande region- och avdelningscheferna. Vid en avrapportering från samtliga regioner till HR-10, den 5 juni 2014, framkom att vissa myndigheter hade misstolkat instruktionerna som skickats ut under våren.

För att säkerställa att arbetet blev så korrekt som möjligt och för att minska risken för nya missförstånd skickade genomförandekommittén den 5 juni 2014 ut information till alla förändringskanslier och till de fackliga företrädarna som var inblandade i processen, i form av e-post. Av informationen framgick följande. Alla medarbetare som berörs av verksamhetsövergången ska placeras i den nya organisationen. Resultatet av mappningen blir en preliminär placering av alla berörda anställda som ska förhandlas med centrala parter. För att ta hänsyn till de justeringar som föranleds av att personer börjar, slutar eller motsätter sig verksamhetsövergång kommer förhandlingar avseende dessa ske i november 2014. Enheterna som skapas i mappningen kommer att bilda den nya organisationen den 1 januari 2015 och det är viktigt att det ger förutsättningar för ett fungerande operativt polisarbete. Inläsning i it-systemen ska ske i september. Av e-posten framgick vidare att varje medarbetare skulle få information om sin inplacering i den nya myndigheten av sin närmaste chef mellan den 15 augusti och den 15 september 2014.

För att säkerställa att samtliga arbetstagarorganisationer framöver skulle vara väl insatta i hur arbetet skulle bedrivas, vilka förhandlingsfrågor som

skulle aktualiseras och vid vilken tidpunkt, upprättade genomförandekommittén också en promemoria den 24 juni 2014 med kompletterande information. Promemorian författades av genomförandekommittén, men innehållet var resultatet av diskussioner och avstämningar med arbetstagarorganisationerna OFR/P, OFR/S, Saco-S och SEKO. Texten utvecklades och justerades med tiden. Av promemorian framgick att den preliminära inplaceringen för många av medarbetare skulle bli den placering som skulle gälla tillsvärdare. Under rubriken ”Utgångspunkt och principer för inplacering i nya myndigheten” uttalas ”att de allra flesta kommer att ha samma arbetsuppgifter i januari 2015 som de har nu”. Vidare beskriver texten att för andra medarbetare skulle den preliminära inplaceringen kunna komma att ändras efter den 1 januari 2015, med det omställningsarbetet som skulle ske i den nya organisationen.

I promemorian från den 24 juni 2014 förtydligades och utvecklades ytterligare vad förhandlingen om preliminär inplacering innebar. Under rubriken ”Nästa steg” uttalades att ”den preliminära inplaceringen grundar sig i principerna för verksamhetsövergång det vill säga att man förs över i sin anställning vilket betyder att man behåller tjänstebestämmelse, lön, semester, OB samt flex- och övertidssaldo”. Genomförandekommittén betonade att ”vid förhandlingen i augusti kommer även förändringskanslierna att vara inkopplade för att vid behov kunna komplettera med information etc.”. Vidare beskrevs hur processen skulle löpa på fram till årsskiftet. Varje medarbetare skulle senast den 15 september 2014 få reda på sin inplacering. Detta skulle ske vid personliga möten mellan medarbetare och närmaste chef. Alla anställda skulle också, i mitten av september, få hem ett brev med information om verksamhetsövergången till den nya Polismyndigheten. Promemorian innehöll samma information som e-posten den 5 juni 2014. Promemorian skickades som underlag inför förhandlingen den 27 juni 2014. En reviderad version av promemorian upprättades den 7 augusti 2014 och finns som bilaga till protokollet från augustiförhandlingen.

Den 25 juni 2014 tog genomförandekommittén, genom T.R. och K.M., initiativ till ett möte med företrädare för OFR/P, bl.a. L.N. som är ordförande i Polisförbundet, med anledning av de kommande förhandlingarna. Under mötet gick parterna bl.a. gemensamt igenom innehållet i promemorian av för att skapa förståelse och samsyn för vad som utgjorde nästa steg i förhandlingarna och hur detta skulle hanteras.

Den 27 juni 2014 förhandlades organisationskartor och utgångspunkten var att även förhandla preliminär inplacering vid detta tillfälle. Parterna beslutade dock att ajournera den frågan till augusti, för att möjliggöra för de fackliga motparterna en ytterligare genomgång av det omfattande materialet. Förhandlingarna om organisationskartor avslutades i enighet.

Augustiförhandlingen

I början av augusti 2014 inleddes förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen med Saco-S, SEKO, OFR/S och OFR/P inför beslutet om

preliminär inplacering. Även de tillträdande regionpolischeferna och avdelningscheferna medverkade. Parterna träffades vid flera tillfällen och förhandlingarna avslutades den 14 augusti 2014. Vid förhandlingarna besvarade genomförandekommittén genom K.M. frågor från Polisförbundet om förslaget till beslut om inplacering. K.M. uttryckte att inplaceringen var preliminär och förtydligade att för de allra flesta skulle den preliminära inplaceringen bli den som fortsatt skulle gälla. Vissa medarbetares inplacering skulle kunna komma att förändras utifrån det omställningsarbete som skulle göras i den nya organisationen, från den 1 januari 2015. De tillträdande regionpolischeferna och avdelningscheferna redovisade hur de arbetat med mappningsarbetet och de preliminära inplaceringsunderlagen. Saco-S, SEKO och OFR/S lämnade synpunkter på den preliminära inplaceringen avseende vissa av sina medlemmar. Genomförandekommittén justerade sitt underlag utifrån dessa synpunkter. OFR/P framförde inte några synpunkter på den preliminära inplaceringen avseende sina medlemmar. Förhandlingarna avslutades i enighet.

Efter att förhandlingen hållits beslutade genomförandekommittén den 14 augusti 2014 om den preliminära inplaceringen i enlighet med vad som sagts vid förhandlingen. Beslutet om preliminär inplacering innebar inte en förändring av vilka arbetsuppgifter de anställda skulle ha med anledning av verksamhetsövergången utan det var ett beslut om var de anställda organisatoriskt skulle höra hemma. Arbetsuppgifterna för de allra flesta anställda skulle vara desamma före och efter den 1 januari 2015.

I den nya organisationen skulle grupperna vara sammansatta av åtta till tolv medarbetare. Tidigare hade större grupper om upp till cirka 30 medarbetare förekommit. Vid inmappningen delades därför större grupper till mindre grupper. Mot bakgrund av det stora antalet poliser, utgick arbetsgivaren i vissa fall då arbetsuppgifterna var desamma inom gruppen, från listor/Excel-filer med namnen uppställda i bokstavsordning eller i personnummerordning. Den första indelningen i mindre grupper gjordes då genom att listans tio första namn bildade en grupp och nästa tio namn en annan grupp. Därefter gjordes justeringar utifrån medarbetarnas tillhörighet till olika skiftlag.

Beslutet den 14 augusti 2014 var preliminärt i den meningen att genomförandekommittén förutsåg att det skulle komma att behöva justeras. Detta var viktigt dels eftersom antalet medarbetare var så pass stort att man insåg att man skulle behöva göra många finjusteringar under hösten allteftersom olika beslut togs, dels eftersom förändringar skulle behöva göras efter det att erbjudandet om verksamhetsövergång lämnats (om medarbetare motsatte sig övergången) och dels eftersom förändringar skulle behöva göras under hösten till följd av att personal började eller slutade och naturlig rörlighet inom och mellan myndigheterna. Att inplaceringen inte skulle vara ”huggen i sten” var också en fråga som OFR/S och Saco-S drev och något som diskuterades under augustiförhandlingen, vilket framgår av protokollets 3 §.

Tiden efter augustiförhandlingen

Fram till den 31 december 2014 gjordes, i samråd med de fackliga organisationerna, cirka 9 000 justeringar av preliminära inplaceringar. Besluten om justeringarna fattades av genomförandekommittén med stöd från förändringskanslierna. De fackliga organisationerna bjöds in för att delta vid alla dessa tillfällen. Justeringarna syftade till att både uppfylla den nya organisationsstrukturens förutsättningar och samtidigt överensstämja med reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § anställningsskyddslagen.

De justeringar, som avsåg poliser, var inte av mer ingripande karaktär. Cirka 7 000 av de cirka 9 000 justeringarna avsåg poliser. Av dessa innebar cirka 3 600 justeringar förändrad placering inom ett lokalpolisområde eller inom samma sektion eller inom samma typ av grupp och var således av mindre ingripande karaktär. I sammanhanget ska dessutom noteras att den naturliga rörligheten bland personal inom polisen är stor, cirka 20 procent. Det motsvarar cirka 2 000–2 500 förändringar/justeringar på en period motsvarande de fem månaderna augusti–december 2014.

Vid de samtal som närmaste chefer hade med sina medarbetare, under perioden den 15 augusti–15 september 2014, framkom i många fall att uppgifterna i underlagen för inmappningen och den nya placeringen inte stämde överens med de faktiska arbetsuppgifterna. Det fanns under hösten 2014 en rutin för att omhänderta och genomföra de här justeringarna. Rutinen innebar att inplaceringsförändringar först hanterades i respektive länsmyndighet eller av Rikspolisstyrelsen eller av Statens Kriminaltekniska Laboratorium. De fackliga organisationerna på lokal nivå involverades och endast i de fall där de fackliga organisationerna var oeniga med arbetsgivaren så lyftes frågan till genomförandekommittén och de fackliga företrädarna på nationell nivå. Detta skedde endast i fem fall och inget av dessa rörde Polisförbundets medlemmar.

Även efter den 1 januari 2015 har ett omställningsarbete pågått inom den nya myndigheten, som medfört många beslut om förändringar av verksamheten som berört avvägningar av arbetstagarnas kompetens och verksamhetsens behov. Dessa beslut har förhandlats på sedvanligt vis.

Vid en medbestämmandeförhandling om tillfälliga chefsförordnanden i oktober 2014 ifrågasatte OFR/P den preliminära inplaceringen. Den här förhandlingen avslutades i oenighet. Av protokollsanteckningen framgår att ”OFR/P har ifrågasatt genomförandekommitténs inriktning sedan det stod klart att denna inte avsåg att följa ingångna avtal och överenskommelser om preliminär inplacering.” Enligt förbundet avsåg den preliminära inplaceringen medarbetarnas placering rent administrativt i Polismyndigheten, inte att de skulle arbeta i enlighet med denna från den 1 januari 2015.

Vid samtliga medbestämmandeförhandlingar som fördes därefter och fram till den 31 december 2014 förklarade OFR/P sig oenigt med genomförandekommittén.

OFR/P har inte använt möjligheten att påkalla förhandling med stöd av 12 § medbestämmandelagen i fråga om inplaceringar eller på annat sätt försökt begränsa den skada som OFR/P anser sig ha åsamkats.

Rättslig argumentation

Övergång av verksamhet och det funktionella arbetsgivarbegreppet m.m.

Ombildningen av Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter till Polismyndigheten utgjorde en verksamhetsövergång enligt 6 b § anställningsskyddslagen.

Staten är en juridisk person. Genomförandekommittén hade behörighet att förhandla enligt medbestämmandelagen för Polismyndighetens räkning. Genomförandekommitténs behörighet och skyldighet i detta avseende framgår av kommittédirektiven. Huvudavtalets 3 kap. 1 § b) anger att en myndighet kan fullgöra medbestämmandeförhandlingar för en annan myndighets räkning. Genom denna bestämmelse i kollektivavtalet har parterna i avtalet reglerat hur förhandlingsskyldigheten fullgörs i medbestämmandeförhandlingar.

Augustiförhandlingen

Beslutet den 14 augusti 2014 om den preliminära inplaceringen var inte en administrativ övning utan ett arbete för att alla medarbetare skulle få sin plats i den nya organisationen. Beslutet var en del av hanteringen av den kommande verksamhetsövergången. Eftersom det var fråga om verksamhetsövergång, där anställningarna ska föras över i oförändrat skick, så aktualiserades inte avvägningar av arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov. Reglerna i 6 b § anställningsskyddslagen medförde att de allra flesta medarbetare behöll sina arbetsuppgifter om än i en ny organisation. Något beslut om ”frågan om bemanning av organisationen som helhet utifrån arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov”, som OFR/P hänför sig till, har inte fattats.

Med uttrycket preliminär inplacering avses ett beslut om var i en organisation som en arbetstagare tills vidare hör hemma. Anställningar inom staten ingås typiskt sett med placering för närvarande vid viss enhet, för närvarande med vissa arbetsuppgifter och för närvarande på viss ort. Så länge arbetsgivaren iakttar gränserna för arbetstagarens arbetskyldighet finns det ett utrymme för att justera var och med vilka kollegor som en arbetstagare ska utföra sina arbetsuppgifter samt vilka arbetsuppgifter en arbetstagare ska utföra. Det saknas stöd för att uttrycket preliminär inplacering ska få den betydelse som Polisförbundet förespråkar.

Genomförandekommittén har vid flera olika tillfällen, även före augustiförhandlingen, förklarat för samtliga arbetstagarorganisationer, däribland Polisförbundet, att den preliminära inplaceringen avsåg var medarbetarna skulle utföra sitt arbete i den nya organisationen, men att det fram till detta datum kontinuerligt skulle kunna göras förändringar allt eftersom beslut fattades.

Att ett stort antal förändringar av den preliminära inplaceringen genomförts visar inte att genomförandekommittén varit otydlig avseende syftet med inmappningen, eller att cheferna trott att det varit fråga om ett test. Förändringarna berodde på att uppgiften var mycket omfattande och komplex. Vidare var justeringarna en effekt av genomförandekommitténs vilja att varje enskild individ skulle få en så rättvisande plats som möjligt i den nya organisationen, utifrån reglerna om verksamhetsövergång. Det stora antalet justeringar talar därför för att inplaceringen verkligen var preliminär, dvs. ”justerbar” och inte definitiv.

Jämkning

Om Arbetsdomstolen skulle anse att genomförandekommittén inte varit behörig att förhandla angående de aktuella beslutet och/eller att besluten av något skäl inte kunde förhandlas enligt medbestämmandelagen före den 1 januari 2015 gör staten gällande att OFR/P fått möjlighet till medinflytande i förhållande till staten, genom genomförandekommitténs arbete. Skadan av att inte få förhandla samma frågor ännu en gång med en annan företrädare för staten måste anses mycket begränsad. OFR/P har haft medinflytande i förhållande till den företrädare för staten som faktiskt, enligt kommittédirektiven, haft att fatta besluten för den nya Polismyndigheten.

Staten gör inte gällande att deltagande i möten inom olika projekt och uppdrag kan ersätta förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen. OFR/P:s omfattande medverkan i dessa sammanhang har dock gett OFR/P god tillgång till information, varför det i vart fall bort förstå syftet med den preliminära inplaceringen och därmed haft goda förutsättningar att tillvarata sin rätt till medinflytande.

När det gäller beslutet den 14 augusti 2014 borde OFR/P ha förstått att den preliminära inplaceringen fyllde en större funktion än ett ”test”. OFR/P har ett eget ansvar för att tydliggöra hur man uppfattade betydelsen av den preliminära inplaceringen. Genomförandekommittén har, varken före eller efter augustiförhandlingen, förstått att denna fråga varit så avgörande att det påverkat hur OFR/P agerat.

Om det förelegat ett missförstånd om betydelsen av den preliminära inplaceringen, är detta inte något som enbart staten ska lastas för. OFR/P hade, när det förstod arbetsgivarens avsikt med den preliminära inplaceringen, kunnat nyttja möjligheten att påkalla en förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen, och därigenom begränsa skadan det anser sig ha åsamkats. Så har inte skett.

Mot bakgrund härav ska ett eventuellt skadestånd jämkas enligt 60 § medbestämmandelagen.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. På OFR/P:s begäran har förhör hållits med L.N., G.M., C.N. och T.I. På statens begäran har förhör hållits med T.R., K.M., A.C., C.S., A.W., T.L., C.H. och K.P. Parterna har åberopat skriftlig bevisning.

Saco-S har enligt 5 kap. 1 § andra stycket arbetstvistlagen yttrat sig om huvudavtalets innebörd.

Domskäl

Tvistefrågorna

Tvisten gäller om staten har fullgjort förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen i vissa avseenden.

Frågan är för det första om *Polismyndigheten*, efter att den inledde sin verksamhet den 1 januari 2015, skulle ha förhandlat med OFR/P innan myndigheten fattade och/eller verkställde vissa beslut, oavsett om dessa beslut varit föremål för förhandling mellan *genomförandekommittén* och OFR/P. De beslut som tvisten i denna del gäller är beslut om a) bemanning av organisationen, b) Polismyndighetens detaljorganisation och styrdokument, c) tillfälliga chefsförordnanden i Polismyndigheten, samt d) Polismyndighetens arbets-, delegations- och handläggningsordningar.

Om Arbetsdomstolen finner att genomförandekommittén har kunnat fullgöra förhandlingsskyldigheten är den andra frågan om kommittén genom augustiförhandlingen fullgjort förhandlingsskyldigheten inför beslut om bemanning av den nya organisationen (a).

Har genomförandekommittén kunnat fullgöra förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen?

Arbetsgivarbegreppet inom staten

Enligt 11 § medbestämmandelagen ska en arbetsgivare på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet. Enligt bestämmelsen är det alltså ”arbetsgivaren” som är förhandlingsskyldig.

Parterna är oense om genomförandekommittén avseende de beslut som är aktuella i målet har, såsom arbetsgivare, kunnat fullgöra förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen gentemot OFR/P. Staten menar att så är fallet, medan OFR/P anser att det är den nya Polismyndigheten som skulle ha förhandlat innan dessa beslut fattades.

Utgångspunkten är att den fysiska eller juridiska person som träffat avtal med annan om utförande av arbete, under sådana förhållanden att ett anställningsförhållande föreligger, är *ansvarig för krav* som kan uppkomma på grund av anställningsavtalet (se t.ex. AD 2003 nr 18 och AD 1984 nr 141). Som utgångspunkt ska staten uppfattas som en sammanhållen juridisk person. Myndigheterna förvaltar medel för staten, inte för egen räkning och staten svarar med hela sin förmögenhetsmassa för ekonomiska krav som andra kan ha mot staten, oavsett vilken myndighet som gett upphov till dessa krav (se t.ex. AD 2007 nr 80, AD 2003 nr 10, AD 1996 nr 66, prop. 1993/94:77 s. 21 och SOU 2002:32 s. 187 ff.). Visserligen kan utformningen av 1 § lagen om offentlig anställning där det anges att lagen avser ”arbetstagare hos myndigheterna under regeringen”, liksom vissa uttalanden i propositionen till den lagen, tala mot det nyss sagda (se prop. 1993/94:65 s. 120). Som Arbetsdomstolen tidigare noterat var emellertid avsikten med den formuleringen av lagtexten endast att tydligare markera anställningsmyndigheternas ”roll” som arbetsgivare och inte att åstadkomma någon förändring av då rådande förhållanden (AD 1996 nr 66 och SOU 1992:60 s. 288 f.). I linje härmed har Arbetsdomstolen i AD 1995 nr 148 uttalat att staten ansvarar för krav som uppkommit till följd av ageranden från en myndighet som upphört.

En annan fråga är vilken myndighet eller vilket organ som i anställningsrelaterade sammanhang *företräder* staten. Detta regleras genom olika författningar. Här har utvecklingen gått mot att respektive myndighet utövar arbetsgivarfunktionen för anställda vid myndigheten. Det är normalt anställningsmyndigheten som t.ex. beslutar om anställning av arbetstagare, träffar överenskommelser om lön med sina anställda och beslutar om semester (se t.ex. 12 kap. 5 § regeringsformen, 23 § myndighetsförordningen och 3 § anställningsförordningen). Detta har beskrivits som att det inom staten tillämpas ett funktionellt arbetsgivarbegrepp. Att anställningsmyndigheten beslutar i frågor som rör sina arbetstagare gäller dock inte utan undantag. Som exempel kan nämnas att myndighetschefer och ordinarie domare tillsätts av regeringen, och inte av den myndighet eller domstol där de ska tjänstgöra (23 § myndighetsförordningen och 11 kap. 6 § regeringsformen). Det kan också pekas på att utgångspunkten är att Arbetsgivarverket sluter kollektivavtal på statens vägnar och företräder staten i arbetstvister, se förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.

Utvecklingen att anställningsmyndigheterna fått en alltmer självständig ställning i fråga om att utöva statens arbetsgivarfunktioner har också inneburit att uttrycket ”arbetsgivare” i olika lagbestämmelser, främst i anställningsskyddslagen, har ansetts syfta på anställningsmyndigheten och inte staten som sådan. I rättspraxis har uttrycket arbetsgivare vid tillämpningen av vissa lagbestämmelser på det statliga området ansetts avse anställningsmyndigheten när en sådan tolkning har stöd i lagens förarbeten eller är motiverad med beaktande av regelns ändamål. Ett exempel är tillämpningen av den s.k. omvandlingsregeln i nuvarande 5 a § anställningsskyddslagen, som förutsätter att arbetstagaren varit anställd ”hos arbetsgivaren” under viss tid. Vid beräkning av anställningstiden enligt en motsvarande tidigare

bestämmelse har endast beaktats anställningstid hos anställningsmyndigheten, se AD 2003 nr 10 och numera prop. 2005/06:185 s. 52 och prop. 2006/07:111 s. 28. Arbetsdomstolen har vid tillämpning av 7 § andra stycket anställningsskyddslagen – som anger att en uppsägning inte är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig – funnit att det inte är skäligt att kräva omplacering utanför anställningsmyndigheten (AD 1996 nr 66). Även denna tolkning hade stöd i förarbetena (prop. 1973:129 s. 121). I AD 1999 nr 21 var fråga om en övergång av verksamhet enligt 6 b § anställningsskyddslagen skett mellan två myndigheter. Enligt bestämmelsen i anställningsskyddslagen och det bakomliggande överlåtelsedirektivet förutsätts att verksamheten går över från en arbetsgivare till en annan. Arbetsdomstolen fann att anställningsmyndigheten ska anses som arbetsgivare vid tillämpning av reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § anställningsskyddslagen och framhöll att en tolkning som innebar att regeln inte skulle tillämpas vid övergång mellan t.ex. olika statliga organ, skulle gå stick i stäv med lagstiftningens bakomliggande syften.

Den fråga som Arbetsdomstolen ska ta ställning till är alltså om det finns skäl att anse att uttrycket ”arbetsgivare” i 11 § medbestämmandelagen syftar på anställningsmyndigheten och inte staten.

Utgångspunkten i rättstillämpningen har varit att det är den fysiska eller juridiska person som är arbetstagarens motpart i ett anställningsförhållande som kan hållas ansvarig för att förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen fullgörs (jfr AD 2003 nr 18). Frågan om vilket rättssubjekt som ansvarar för att förhandlingar genomförs ska särskiljas från frågan om vem som representerar detta rättssubjekt vid förhandlingen. När frågor uppkommit i rättspraxis om på vilken nivå inom en inom juridisk person som förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen ska hållas har framhållits att regeln är dispositiv och att arbetsgivaren och berörd arbetstagarorganisation kan bestämma över formerna för förhandlingar, bl.a. om representationen i förhandlingarna. I AD 1990 nr 117 framhålls att frågor om hur förhandling ordnas rent praktiskt, t.ex. att behandlingen av vissa frågor inom ramen för förhandlingsförfarandet delegeras till särskilda grupper eller nivåer inom arbetsgivarens verksamhet, är en sak för arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen att komma överens om. I den mån någon sådan överenskommelse inte har träffats är utgångspunkten att part själv får avgöra hur denne ska representeras i förhandlingen (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 215). Av 11 § medbestämmandelagen anses det dock följa att förhandling i en stor organisation bör ske på den nivå där det faktiska beslutet fattas för att arbetstagarorganisationen ska kunna tillförsäkras det inflytande på arbetsgivarens beslutsprocess som bestämmelsen avser att ge (AD 2008 nr 76).

Sammantaget är utgångspunkten vid tillämpning av 11 § medbestämmandelagen att arbetsgivaren är den fysiska eller juridiska person som är arbetstagarens motpart i ett anställningsförhållande, dvs. i detta fall staten, och att förhandlingen, om annat inte överenskommit, bör hållas på den nivå inom

arbetsgivarens organisation där det faktiska beslutet fattas för att arbetstagarorganisationen ska kunna tillförsäkras det inflytande på arbetsgivarens beslutsprocess som bestämmelsen avser att ge.

Det finns varken i förarbeten eller rättspraxis stöd för att uttrycket ”arbetsgivare” i 11 § medbestämmandelagen på den statliga sektorn ska förstås som anställningsmyndigheten. En annan sak är att en tillämpning av den nyss nämnda utgångspunkten i många fall kommer att medföra att förhandlingar bör hållas av anställningsmyndigheten, eftersom beslut som ska föregås av förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen ofta lär fattas på myndighetsnivå.

Huvudavtalet

Parterna har hänfört sig till 3 kap. 1 § i det mellan parterna gällande huvudavtalet. Av bestämmelsen framgår att arbetstagersidan vid förhandling enligt 11 eller 12 § medbestämmandelagen i vissa fall ska företrädas av central arbetstagarorganisation. Detta gäller bl.a. om ”förhandling förs av myndighet rörande förhållanden på det statliga arbetstagarområdet utanför den myndigheten eller dess underlydande organ (motsvarande)”. I andra fall ska arbetstagersidan företrädas av lokal arbetstagarorganisation. Som OFR/P framhållit reglerar bestämmelsen på vilken nivå arbetstagersidan ska vara företrädd i sådana förhandlingar. Enligt Arbetsdomstolens mening ger bestämmelsen likväl stöd för att parterna i huvudavtalet förutsatt att en myndighet ska kunna förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen i frågor som rör förhållandet utanför den myndigheten.

Betydelsen av överlåtelsedirektivet

Parterna är ense om att ombildningen till den nya Polismyndigheten är en sådan övergång av verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen. Den bestämmelsen har införts för att genomföra EU:s s.k. överlåtelsedirektiv (numera direktiv 2001/23/EG).

Enligt överlåtelsedirektivet avses med en övergång av verksamhet en övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av ett företag eller en verksamhet till en annan arbetsgivare (artikel 1.1). Med överlåtare avses varje fysisk eller juridisk person som till följd av en övergång av verksamhet upphör att vara arbetsgivare i t.ex. verksamheten. På motsvarande sätt anges att förvärvare är varje fysisk eller juridisk person som till följd av övergång av verksamhet blir arbetsgivare i t.ex. verksamheten (artikel 2.1). Direktivet är inte tillämpligt på administrativa omorganisationer av offentliga förvaltningsmyndigheter eller på överlåtelse av administrativa funktioner mellan offentliga förvaltningsmyndigheter (artikel 1.1 c). Enligt artikel 7 i överlåtelsedirektivet ska överlåtaren och förvärvaren informera representanterna för sina av överlåtelsen berörda arbetstagare om bl.a. planerade åtgärder i förhållande till arbetstagarna. De ska också i god tid samråda med arbetstagarrepresentanterna beträffande dessa åtgärder för att söka nå en överenskommelse.

Artikel 7 har, såvitt är av intresse i målet, genomförts genom 11 § medbestämmandelagen. Vid genomförande av direktivet i Sverige klargjordes att 6 b § anställningsskyddslagen skulle omfatta alla offentligt anställda som omfattas av anställningsskyddslagen. Detta har skett i enlighet med strävandena att så långt det är möjligt ge de offentligt anställda ett lika vidsträckt arbetsrättsligt skydd som gäller arbetstagare i övrigt (prop. 1994/95:102 s. 49). Av AD 1999 nr 21 framgår, som redan berörts, att det kan vara fråga om en övergång av verksamhet enligt 6 b § anställningsskyddslagen om verksamhet flyttas från en myndighet till en annan, trots att det inte är fråga om ett byte av den juridiska person som är arbetsgivare.

Överlåtelsedirektivet utgår alltså från att skyldigheten att informera och samråda åvilar den fysiska eller juridiska person som är arbetsgivare. Det huvudsakliga ändamålet med regeln om att överlåtare och förvärvaren ska informera och samråda med arbetstagarnas representanter torde vara väsentligen detsamma som med 11 § medbestämmandelagen, nämligen att arbetstagarnas representanter ska ges möjlighet att påverka arbetsgivarens beslut i frågor som har betydelse för arbetstagarna genom att framföra synpunkter och argument innan beslut fattas, jfr EU-domstolens dom Fujitsu Siemens C-44/08 och dom EU:C:2009:533 och dom Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, som båda rörde motsvarande bestämmelse i direktivet om kollektiva uppsägningar (direktiv 98/59/EG). Mot bakgrund härav förefaller det enligt Arbetsdomstolens mening vara förenligt med överlåtelsedirektivet att en förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen ska genomföras av den fysiska eller juridiska person som är arbetstagarens motpart i ett anställningsförhållande, dvs. i detta fall staten, och att förhandlingen, om annat inte överenskommit, bör hållas på den nivå inom arbetsgivarens organisation där det faktiska beslutet fattas. Det är dock inte nödvändigt att ta ställning till vad överlåtelsedirektivet innebär, eftersom den aktuella tvisten rör en organisationsförändring som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Administrativa ombildningar av statliga myndigheter skiljer sig för övrigt från de situationer som direktivet är tillämpligt på, och det kan inte antas att sådana övergångar i alla delar bör behandlas på samma sätt som övergångar vilka omfattas av direktivet (jfr t.ex. dom Isbir, C-522/12, EU:C:2013:711 och dom Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369).

Genomförandekommitténs uppdrag

Av förhören med C.H. och K.P. framgår att det vanliga förfarings sättet vid ombildningar av myndigheter är att inrätta en särskild myndighet – en genomförandekommitté – med uppdrag att besluta om den nya myndighetens organisation m.m. och att kommittén genomför förhandlingar enligt medbestämmandelagen.

Av kommittédirektiven för ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet framgår att genomförandekommittén haft i uppdrag att bl.a. bemanna Polismyndigheten, besluta om och genomföra andra övergripande strukturreformer samt förbereda och genomföra de ytterligare åtgärder och beslut som krävdes för att den nya myndigheten skulle kunna inleda sin

verksamhet den 1 januari 2015. Det framgick av kommittédirektiven att uppdraget innefattade att utarbeta arbets- och delegationsordning. Vidare gavs genomförandekommittén i uppdrag att fullgöra de åtgärder som krävs enligt medbestämmandelagen. Enligt kommittédirektivet omfattade genomförandekommitténs uppdrag alltså dels att besluta i de frågor som tvisten rör (beslut a–d), dels att förhandla enligt medbestämmandelagen där så krävdes.

Myndighetsförordningen

OFR/P har anfört att även om genomförandekommittén fattat beslut i de aktuella frågorna har detta inte varit bindande för den nya Polismyndigheten, eftersom det av myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndighetens ledning ska besluta i sådana frågor. OFR/P har särskilt pekat på att 4 § myndighetsförordningen anger att myndighetens ledning t.ex. ska besluta om en arbetsordning och avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse och att det härav följer att Polismyndigheten var skyldig att besluta om frågorna a–d efter att myndigheten inlett sin verksamhet.

Enligt Arbetsdomstolens mening saknar det avgörande betydelse för tvisten om Polismyndigheten till följd av bestämmelser i myndighetsförordningen hade att t.ex. anta den arbetsordning som genomförandekommittén förhandlat och därefter beslutat om. När det i 11 § medbestämmandelagen talas om att förhandlingarna ska äga rum innan arbetsgivaren *beslutar* om en viktigare förändring, behöver det inte vara fråga om ett formenligt beslut utan det är tillräckligt med ett faktiskt handlande som visar att arbetsgivaren bestämt sig (jfr t.ex. AD 2003 nr 64 och AD 1979 nr 149). Vidare ska framhållas att en förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen inte behöver ske direkt med det beslutande organet, utan att förhandlingen kan äga rum med ett beredande organ, under förutsättning att detta har en sådan position och ett sådant mandat att arbetstagarorganisationernas synpunkter och argument kan beaktas. Om ett beslut ska fattas av ett aktiebolags styrelse, kan förhandlingen t.ex. hållas med styrelseordföranden eller annan person under förutsättning att denne är tillräckligt insatt i frågan och har tillräckligt mandat för att företräda arbetsgivaren. En arbetstagarorganisation har inte heller rätt att få förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen direkt med regeringen eller en kommuns politiska organ. De anställdas medverkan bör i stället förekomma i det tidigare skede av ett ärendes handläggning när ärendet inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i Regeringskansliet eller av olika kommunala myndigheter (se t.ex. AD 1980 nr 34). Det bör erinras om att det nyss sagda förutsätter att det beslutande organet fattar det beslut som arbetsgivarförträdaren förordade i förhandlingen. Om det beslutande organet, av i och för sig behöriga skäl, vill fatta ett annat beslut än det som förhandlats, kan arbetsgivaren vara skyldig att på nytt påkalla förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen. Se AD 2014 nr 71 och prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 357. Jfr dock AD 1980 nr 34 och AD 1978 nr 88 angående beslut av politiskt valda organ.

Arbetsdomstolens bedömning

Enligt Arbetsdomstolens mening finns det inte skäl att vid tillämpningen av 11 § medbestämmandelagen på det statliga området frångå utgångspunkten att staten som sådan ansvarar såsom arbetsgivare för att förhandling hålls men att förhandlingen, om annat inte överenskommits, bör hållas på den nivå inom staten där det faktiska beslutet fattas. Denna utgångspunkt medför att förhandlingar i många fall kommer att hållas av anställningsmyndigheten, men utesluter inte att förhandlingen genomförs av annan myndighet om denna beslutar om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör en kollektiv-avtalsbunden arbetstagarorganisation. Som angivits ovan tycks det mellan parterna gällande huvudavtalet förutsätta att en myndighet ska kunna förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen i frågor som rör förhållanden utanför den myndigheten. Utredningen visar också att det är en vanlig ordning på statens område att en genomförandekommitté för statens räkning genomför förhandlingar enligt medbestämmandelagen inför ombildningar av myndigheter. Det ska dock noteras att Polisförbundet inte tidigare förhandlat vid någon sådan ombildning.

Av kommittédirektiven för ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet framgår att genomförandekommittén inför ombildningen haft i uppdrag att fatta de aktuella besluten. Till den del de aktuella besluten antagits av Polismyndigheten efter den 1 januari 2015 har besluten varit desamma som tidigare fattats av genomförandekommittén. Något annat har i vart fall inte framförts i målet. Det är uppenbart att genomförandekommitténs beslut varit styrande för Polismyndighetens efterkommande beslut, dvs. att staten redan genom genomförandekommitténs beslut bestämt sig. Därmed har staten varit skyldig att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen redan inför genomförandekommitténs beslut, vid vilken förhandling genomförandekommittén kunnat företräda staten. Att Polismyndigheten därefter fattat eller verkställt samma beslut som genomförandekommittén, har inte utlöst någon ny förhandlingsskyldighet för staten.

Sammanfattningsvis har Arbetsdomstolen funnit att genomförandekommittén för statens räkning har kunnat förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen i de aktuella frågorna och att den nya Polismyndigheten, efter att den bildades den 1 januari 2015, inte varit skyldig att förhandla med OFR/P innan myndigheten fattade och/eller verkställde beslut som redan förhandlats av genomförandekommittén.

OFR/P:s förstahandsyrkande (mål A 8/16) ska därför avslås.

Har genomförandekommittén fullgjort förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om bemanning av den nya organisationen (a)?

Arbetsdomstolen har i det föregående kommit fram till att genomförandekommittén för statens räkning har kunnat förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen inför besluten (a–d). Domstolen övergår nu till att pröva frågan

om genomförandekommittén fullgjort förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om bemanning av den nya Polismyndighetens organisation (a). Genomförandekommittén och OFR/P genom Polisförbundet förhandlade den 7–8 augusti 2014 (augustiförhandlingen) om inplacering av arbetstagarna i den nya organisationen. Parterna är oense om förhandlingen uppfyller kraven i 11 § medbestämmandelagen.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 11 § medbestämmandelagen ska en arbetsgivare på eget initiativ förhandla med en arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal innan denne beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet. I rättspraxis har ofta, som en allmän riktlinje, angetts att förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen omfattar alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling (se t.ex. AD 2014 nr 71 med hänvisningar).

Syftet med bestämmelsen är att arbetstagarna genom sina organisationer ska ges möjlighet att genom synpunkter och argument påverka arbetsgivarens beslut i frågor som har betydelse för arbetstagarna. Detta märks bl.a. genom att förhandlingen ska ingå som ett led i beredandet av arbetsgivarens beslut och att förhandlingen därför ska påkallas och genomföras innan arbetsgivaren har tagit ställning till den fråga förhandlingen avser. Förhandlingsskyldigheten omfattar inte bara beslut och frågor som har mer övergripande karaktär, utan även sådana som påverkar förhållanden på olika arbetsplatser och som berör enskilda arbetstagare nära och dagligen (se t.ex. prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 215, AD 2007 nr 98 och AD 1978 nr 51).

Arbetsdomstolen har om förhandlingsskyldighetens närmare innebörd uttalat att det viktiga är att initiativ till förhandling tas och att förhandlingen genomförs på ett sådant sätt att arbetstagarparten får möjlighet att på grundval av en god kännedom om de förhållanden som förhandlingen gäller bilda sig en ståndpunkt, framföra den och argumentera för den innan beslut fattas. Arbetsgivaren är med andra ord skyldig att lojalt skapa utrymme för en förhandling i frågan före beslutet (se AD 2012 nr 2 och AD 1986 nr 53). Om det rör sig om komplicerade frågor bör flera förhandlingsomgångar hållas allteftersom frågorna bearbetas och beslut förbereds (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 356 och t.ex. AD 1980 nr 163). I 15 § medbestämmandelagen anges att parterna, om det behövs, ska lägga fram ett motiverat förslag till lösning av förhandlingsfrågan. Härav följer att arbetsgivaren vid en förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen är skyldig att bidra med det material som krävs för att belysa innebörden av det planerade beslutet och skälen för detta samt gå i saklig överläggning med motparten i den fråga som förhandlingen gäller. Arbetsgivaren ska ange grunderna för sina ställningstaganden och ange vilka omständigheter som enligt arbetsgivaren styrker åberopade fakta när de är tvistiga. I förhandlingsskyldigheten ligger

vidare en skyldighet att lämna för förhandlingsfrågan nödvändig information (se t.ex. AD 2011 nr 46, AD 1986 nr 56 och prop. 1975/76:105 bil 1 s. 488). Vilka krav som ställs i fråga om arbetsgivarens skyldighet att presentera underlag och ange skäl för ett beslut är beroende bl.a. av vad beslutet gäller. En utgångspunkt vid förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen måste vara att arbetsgivaren ansvarar för att förhandlingsfrågan i hela dess vidd blir föremål för förhandling (jfr t.ex. AD 2003 nr 40).

Parterna har en ömsesidig skyldighet att medverka till sakliga förhandlingar genom att bidra till att föra förhandlingen framåt. I detta ligger att parten klart ska ange och motivera sin ståndpunkt i sak samt gå in i saklig överläggning med motparten i förhandlingsfrågan (se t.ex. AD 1990 nr 52 och AD 1988 nr 38). Partens skyldigheter kan vara beroende av hur motparten agerar. Om arbetsgivaren lämnat tillräcklig information för att en saklig förhandling ska kunna genomföras, åligger det arbetstagersidan att redogöra för sin ståndpunkt. Om arbetstagersidan inte gör detta, kan arbetsgivarsidan anses ha uppfyllt sin förhandlingsskyldighet (se AD 2011 nr 46). Arbetsgivaren behöver som nämnts lägga fram ett motiverat förslag till lösning bara i den utsträckning som behövs.

I sammanhanget bör framhållas att den beskrivning av hur arbetstagarinflytandet enligt 11 § medbestämmandelagen ska gå till gäller om inte parterna enas om annat. Bestämmelsen är dispositiv i syfte att möjliggöra anpassning till förhållandena i varje enskilt fall. Dispositiviteten kan utnyttjas till att fastställa närmare regler om formerna för förhandlingar enligt paragrafen, bl.a. om representationen i förhandlingarna. Parterna kan också t.ex. enas om att arbetstagarinflytande helt eller delvis ska ske i andra former än genom förhandling, t.ex. genom att arbetstagarorganisation är representerad i beredande eller beslutande grupper (jfr t.ex. AD 1978 nr 89). Arbetsgivarsidan har bevisbördan för att en överenskommelse träffats om att inga ytterligare förhandlingar behöver ske (se t.ex. AD 1982 nr 41).

Inledande anmärkningar

Genomförandekommittén beslutade i maj 2015 om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation, det s.k. majbeslutet. Den 14 augusti 2015 beslutade genomförandekommittén om en preliminär inplacering av de anställda i den nya Polismyndigheten fr.o.m. den 1 januari 2015 (augustibeslutet). Inplaceringen redovisades i en Excel-fil som i huvudsak innehöll en förteckning där alla ca 28 500 medarbetare var inplacerade i den organisationsplan som fastställts genom majbeslutet. Beslutet föregicks av den s.k. augustiförhandlingen som hölls den 7–8 augusti 2014 mellan genomförandekommittén och arbetstagarorganisationerna OFR/P, OFR/S, Saco-S och SEKO.

Arbetsdomstolen kan konstatera att parterna i allt väsentligt är överens om händelseförloppet från våren 2014 till den 1 januari 2015. De personer som har hörts i målet har också lämnat i stort sett samstämmiga uppgifter om vad som sagts och förevarit.

Parterna var inför augustiförhandlingen ense om att beslutet om inplacering av de anställda i den nya organisationen var preliminär. Detta framkommer även av t.ex. protokollet från förhandlingen. Parterna lägger dock olika betydelse i uttrycket preliminär.

Statens uppfattning är i korthet följande. Beslutet var preliminärt i den meningen att genomförandekommittén förutsåg att inplaceringen skulle komma att behöva ändras för ett betydande antal medarbetare. Så kom också att ske. Under hösten 2014 hölls förhandlingar med de fackliga motparterna om förändringar i förhållande till augustibeslutet. Beträffande medarbetare vars placering inte ändrades hölls inga förhandlingar, eftersom deras placeringar redan hade förhandlats vid augustiförhandlingen.

OFR/P:s uppfattning är i korthet följande. Den inplacering som beslutades i augusti var preliminär i den mening att placeringarna skulle bli föremål för ytterligare förhandlingar där inplaceringen i grupper och arbetslag skulle bedömas utifrån arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov.

Som Arbetsdomstolen återkommer till ger utredningen i målet ett klart stöd för att företrädarna för genomförandekommittén respektive Polisförbundet vid tidpunkten lade olika betydelse i att beslutet var preliminärt. Mycket talar, enligt domstolens mening, för att de personer som har varit involverade i förändringsarbetet i denna fråga har talat förbi och missförstått varandra.

Inför augustiförhandlingen hade arbetstagarorganisationerna haft möjlighet att ta del av den nyss nämnda Excel-filen sedan den 9 juli 2014. Instruktioner och principer för inplaceringen hade före förhandlingen behandlats i tre PM som tillställts arbetstagarorganisationerna. Förutsättningarna för den preliminära inplaceringen hade även diskuterats vid en förhandling mellan genomförandekommittén och Polisförbundet den 27 juni 2014.

Av förhören med de närvarande vid augustiförhandlingen framgår att arbetsgivarsidans presentationer väsentligen var inriktade mot att beskriva de principer för inmappning som tillämpats, hur arbetet bedrivits inom genomförandekommittén samt de olika förändringskanslierna ute i landet. Parterna är ense om att det inte vid förhandlingen förekom någon diskussion om de närmare skälen till hur inplaceringen av enskilda arbetstagare eller grupper av arbetstagare gjorts, vare sig genom information från genomförandekommittén eller genom frågor från Polisförbundet.

Arbetsdomstolen kan inledningsvis konstatera följande. Parterna hade olika uppfattning om vad det innebar att augustibeslutet var preliminärt. Genomförandekommittén hade inför augustiförhandlingen presenterat en sammanställning av i stort sett samtliga arbetstagares inplacering i den nya organisationen men parterna behandlade vid förhandlingen inte frågor om och hur sådana omständigheter som arbetstagares kompetens och verksamhetens behov hade eller borde beaktas vid inplaceringen i den nya organisationen.

Enligt Arbetsdomstolens mening står det helt klart att frågor om hur arbetstagarna indelas i arbetsgrupper och arbetslag typiskt sett är sådana som en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling om. Den fråga som Arbetsdomstolen har att ta ställning till är om staten brutit mot förhandlings-skyldigheten i 11 § medbestämmandelagen genom att dessa aspekter på inplaceringen av arbetstagarna i den nya organisationen inte blev föremål för förhandling innan inplaceringen beslutades.

Innan Arbetsdomstolen tar ställning till denna fråga ska domstolen först redovisa vad som framkommit om händelseförloppet.

Närmare om händelseförloppet

Ombildningen av Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Statens Kriminaltekniska Laboratorium till den nya Polismyndigheten är en av de största omorganisationer inom offentlig sektor som genomförts i Sverige. Genomförandekommittén skulle genomföra och besluta om åtgärder som krävdes för ombildningen. Det var fråga om ett omfattande och komplext uppdrag som skulle genomföras inom en begränsad tid. I kommittédirektiven från december 2012 angavs att den nya Polismyndigheten skulle inleda sin verksamhet den 1 januari 2015.

Under våren och sommaren 2014 arbetade genomförandekommittén med den preliminära inplaceringen som beslutades i augusti 2014. Den 25 april 2014 upprättade genomförandekommittén en PM med instruktioner för mappning av individer till NY-läge. Uttrycket NY-läge syftar på polisens organisation efter ombildningen, som bl.a. var uppdelad i regioner och nationella avdelningar. Av PM:en framgår bl.a. följande. Den 31 mars 2014 hade ett första dataunderlag med en preliminär mappning av individer till den nya organisationen färdigställts. Underlaget hade använts för att testa och förbereda berörda it-system. I slutet av april 2014 gavs de olika regionerna respektive nationella avdelningarna i uppdrag att justera mappningen på individnivå i syfte att placera medarbetarna i den nya organisationen. Syftet med uppdraget var att placera in respektive individ i NY-lägets detaljorganisation baserat på utarbetade designprinciper samt att bekräfta vilka anställda som skulle tillhöra nationella avdelningar. Det angavs vidare att regionerna respektive de nationella avdelningarna skulle sätta samman s.k. mappningsteam, som bl.a. skulle innehålla representanter för arbetstagarorganisationerna. Mappningsteamens uppgift var bl.a. att skapa ett bra underlag för genomförandekommittén att gå vidare med förhandling med de centrala arbetstagarorganisationerna. Vidare angavs att det minst ingripande alternativet för individen som huvudprincip skulle väljas. Sedan mappningsteamet genomfört justeringen skulle en konsolidering av alla dataunderlag göras av projektgruppen HR-10 inom kommittén. Genomförandekommittén skulle sedan göra en bedömning av mappningen i den nya organisationen utifrån ett helhetsperspektiv. Därefter skulle förhandling med centrala parter genomföras och beslut fattas av T.R. Sedan beslut fattats skulle respektive individs placering läsas in i berörda it-system.

A.C. arbetade på genomförandekommittén och var projektledare för HR-10 som arbetade med inplaceringen av medarbetare i den nya Polismyndigheten. Hon skickade den 5 juni 2014 ett mejl till de s.k. förändringskanslierna på regional nivå samt till kontaktpersoner i mappningsteam. Mejlet vidarebefordrades samma dag till bl.a. fackliga företrädarna G.M., A.W. och C.S. I mejlet angav A.C. bl.a. att mappningen innebar att alla medarbetare som berörs av övergången ska placeras i den nya organisationen och att de enheter som skapas vid mappningsarbetet kommer att bilda den nya organisationen. Hon framhöll vidare att resultatet av inmappningen blir en preliminär placering av alla berörda anställda och att inmappningen ska förhandlas med centrala parter och beslutas av T.R. Det framgick också av mejlet att de organisatoriska enheterna med tillhörande personer ska läsas in i olika it-system i början av september och att inplaceringen ska kommuniceras med respektive anställd senast den 15 september 2014. Det angavs vidare att det i november skulle hållas slutliga inplaceringsförhandlingar som tar hänsyn bl.a. till att personer slutat och börjat.

Den 18 juni 2014 påbörjades en förhandling om preliminär inplacering för samtliga anställda i Polismyndigheten. Förhandlingen avsåg organisationskartor som beskrev den nya Polismyndighetens organisation kopplade till majbeslutet.

Den 25 juni 2014 hölls ett möte med bl.a. T.R. och K.M. från genomförandekommittén samt L.N. och G.M. från Polisförbundet. Mötet ägde rum eftersom Polisförbundet särskilt ville diskutera den preliminära inplaceringen. Mötesdeltagarna var under detta möte överens om att inplaceringen av arbetstagarna var preliminär. Inte någon av de fyra nämnda personerna, som alla har hörts i målet, har kunnat dra sig till minnes att någon av dem uttryckte att inplaceringen var en administrativ åtgärd eller ett test. Inte heller har det framkommit att någondera sidan klargjorde vad den ansåg närmare låg i uttrycket preliminär.

I en PM den 25 juni 2014, som skickades till förändringskanslierna och bl.a. Polisförbundet, anger genomförandekommittén bl.a. att det är viktigt att inmappningen ger förutsättningar för ett fungerande operativt polisarbete eftersom inmappningen bildar den nya organisationen den 1 januari 2015, och att det i november 2014 ska genomföras inplaceringsförhandlingar som tar hänsyn till personer som har börjat, slutat eller eventuellt motsatt sig övergången.

Den 7–8 augusti 2014 hölls en medbestämmandeförhandling beträffande preliminär inplacering av samtliga ca 28 500 anställda i den organisationsstruktur som skulle utgöra den nya Polismyndigheten från den 1 januari 2015. Inledningsvis under förhandlingarna bekräftade genomförandekommittén, på fråga från Polisförbundet, att inplaceringen var preliminär, dock utan att det närmare från någon sida berördes vad som låg i uttrycket. Av 2 § i protokollet framgår att den särskilda utredaren ska fatta beslut om preliminär inplacering för anställda i Polismyndigheten per den 1 januari

2015 i enlighet med vad som framgår av bl.a. Excel-filen. I protokollet antecknades följande.

3 §

Förändringar efter denna förhandling kan ske och omhändertas av förändringskanslierna och HR-10. Även fortsättningsvis bör de lokala arbetstagarorganisationerna beredas möjlighet att delta i arbetet med att ta fram underlag. Förslag till förändringar ska vid behov förhandlas av den särskilda utredaren med de centrala parterna.

4 §

Arbetstagsidan redovisar att de inte har några invändningar mot att beslut fattas i enlighet med vad som anges i 2–3 §§.

Genomförandekommittén fattade den 14 augusti 2014 beslut om den preliminära inplaceringen av de ca 28 500 anställda.

Under hösten 2014 reagerade Polisförbundet kraftigt när förbundet insåg att den preliminära inplaceringen som förhandlades vid augustiförhandlingen var den som skulle gälla den 1 januari 2015.

Arbetsdomstolens bedömning

Arbetsdomstolen konstaterar att arbetet med ombildningen av Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Statens Kriminaltekniska Laboratorium till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten, varit synnerligen omfattande och komplext och att arbetet utförts under en betydande tidspress. Detta gäller inte minst arbetet med inplaceringen av de ca 28 500 medarbetarna i den nya organisationen. De personer som har hörts i målet har lämnat en samstämmig bild i fråga om vad som har förevarit, även om de har tolkat begreppet preliminär inplacering olika. Arbetsdomstolen kan konstatera att det inte finns skäl att ifrågasätta trovärdigheten hos någon av de personer som har hörts i målet.

Som underlag inför förhandlingen fanns bl.a. de PM som översiktligt berörts ovan samt en Excel-fil med samtliga medarbetare inplacerade på grupp-nivå i den nya organisationen. Excel-filen har varit tillgänglig för Polisförbundet under tiden fr.o.m. 9 juli 2014, dvs. ungefär en månad under semestertid. Enligt Arbetsdomstolens mening framstår det som ytterligt svårt för en arbetstagarorganisation att skaffa sig en överblick över och bilda sig en uppfattning om och lämna synpunkter på den föreslagna inplaceringen av arbetstagarna på grupp-nivå. Det är tydligt att staten inte lämnat tillräcklig information eller tillräckligt underlag till Polisförbundet för att förbundet på ett meningsfullt sätt skulle kunna ta ställning till och lämna synpunkter på frågor om hur arbetstagarna indelats i arbetsgrupper och arbetslag på lokal nivå, med beaktande av sådana omständigheter som arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov. Dessa frågor kom heller inte att behandlas under augustiförhandlingen. Som Arbetsdomstolen framhållit är dessa frågor sådana som arbetstagarorganisationer typiskt sett

är intresserade av att få förhandla om och som omfattas av förhandlings-skyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen.

Vid bedömningen av om staten fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen måste beaktas att bestämmelsen innefattar en skyldighet för arbetsgivaren att i vissa angivna fall förhandla med en arbetstagarorganisation. Ansvaret för att förhandling kommer till stånd ligger alltså på arbetsgivaren och det ligger i linje härmed att arbetsgivaren har ett ansvar för att förvissa sig om att förhandlingen genomförs på ett korrekt sätt (jfr AD 1989 nr 6). Samtidigt måste beaktas att parterna har en ömsesidig skyldighet att medverka till sakliga förhandlingar och partens skyldigheter kan vara beroende av hur motparten agerat (jfr AD 2011 nr 46).

Det finns mot denna bakgrund skäl att ställa frågan om genomförandekommittén gjort klart sin inställning på ett sådant sätt att Polisförbundet borde ha förstått att genomförandekommitténs uppfattning var att ytterligare förhandlingar på central nivå inte skulle komma att hållas efter augustibeslutet om inplaceringen, utom såvitt avser ändringar i förhållande till detta beslut.

Genomförandekommitténs uppfattning var att augustibeslutet avsåg den inplacering som skulle gälla den 1 januari 2015, även om kommittén när beslutet fattades insåg att det skulle behöva göras en hel del justeringar under hösten 2014. Detta bekräftas av förhören med A.C. och K.M. Även företrädare för andra förbund har hörts och de har uppgett att de var helt införstådda med att inplaceringen var den som skulle gälla den 1 januari 2015 och att de inte haft någon invändning mot statens beskrivning av vad den preliminära inplaceringen innebar.

Av förhören med företrädare för Polisförbundet framgår, å andra sidan, att dessa var av uppfattningen att augustiförhandlingen skulle följas av ytterligare förhandlingar där frågor om inplacering på individ- eller gruppnivå skulle diskuteras. L.N. och G.M. har berättat att Polisförbundet ansåg att möjlighet till förhandling om dessa aspekter var så viktig att Polisförbundet skulle ha lämnat augustiförhandlingen i oenighet om förbundet förstått att inplaceringen var den som faktiskt skulle gälla. Arbetsdomstolen finner inte skäl att ifrågasätta den uppgiften.

Av förhör med företrädarna för Polisförbundet L.N., G.M. och C.N. framgår att ett skäl till att de ansåg att augustiförhandlingen inte avsåg en ”skarp” inplacering, var att det enligt deras uppfattning var den nya Polismyndigheten, i egenskap av funktionell arbetsgivare, som skulle genomföra förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen. I målet finns inga uppgifter om att företrädare för Polisförbundet under den aktuella tiden förklarat för genomförandekommittén att förbundet var av uppfattningen att genomförandekommittén inte kunde genomföra förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen, eftersom den inte var funktionell arbetsgivare. En annan sak är att företrädare för förbundet har uppgett att de tolkade svar de fick från genomförandekommittén på det sättet. Som Arbetsdomstolen redan kommit fram till var Polisförbundets uppfattning att förhandlingar enligt

11 § medbestämmandelagen bara kunde föras av den nya Polismyndigheten efter årsskiftet 2014/2015 felaktig. Att den nya organisationen skulle vara på plats den 1 januari 2015 och att genomförandekommittén innan dess skulle genomföra erforderliga medbestämmandeförhandlingar framgår redan av kommittédirektiven. Detta har även vid upprepade tillfällen kommunicerats av genomförandekommittén i de PM som beskrivits ovan. Sammantaget är Arbetsdomstolens bedömning att Polisförbundet i augusti 2014 saknat fog för uppfattningen att slutliga medbestämmandeförhandlingar skulle hållas efter årsskiftet 2014/2015 med den nya Polismyndigheten.

OFR/P har under processen i Arbetsdomstolen beskrivit att den preliminära inplaceringen skulle ha varit ett test eller en administrativ åtgärd. Ingen av dem som hörts i målet har gett uttryck för att beslutet om preliminär inplacering i augusti bara skulle vara ett test eller en administrativ åtgärd. Utredningen ger alltså inte något stöd för att beslutet skulle vara begränsat till ett test eller en administrativ åtgärd. Samtidigt kan framhållas att A.C., K.M. och T.L., som arbetade vid genomförandekommittén, i sina förhör betonat att ett viktigt skäl till att beslutet om inplaceringen skulle fattas senast i augusti 2014 var att det annars inte skulle finnas tid att föra in de 28 500 medarbetarna i de många olika datasystem som används inom polisen. Att detta skäl kommunicerades med Polisförbundet framgår av PM och e-post som Polisförbundet erhållit. Att genomförandekommittén betonade vikten av att inplaceringarna färdigställdes för att it-systemen skulle hinna anpassas efter den nya organisationen kan ha bidraget till Polisförbundets uppfattning att förbundet skulle få möjlighet att återkomma med synpunkter på inplaceringen vid senare förhandlingar.

Så långt drar alltså Arbetsdomstolen slutsatsen att augustibeslutet inte avsåg ett test eller en administrativ åtgärd utan ett beslut om arbetstagarnas placering i den nya organisationen från den 1 januari 2015, låt vara att inplaceringarna skulle bli föremål för ytterligare överväganden och förändringar. Vidare har Arbetsdomstolen funnit att Polisförbundet saknade fog för sin uppfattning att slutliga medbestämmandeförhandlingar skulle hållas med den nya Polismyndigheten efter årsskiftet 2014/2015. Detta är dock en delvis annan fråga än om genomförandekommittén gjort klart att den ansåg att den preliminära inplacering som kommittén beslutade om i augusti endast skulle bli föremål för ytterligare medbestämmandeförhandlingar om det fanns skäl att genomföra ändringar av augustibeslutet.

I denna del noterar Arbetsdomstolen att augustiförhandlingen avslutades i enighet och att Polisförbundet inte under eller inför förhandlingen begärde att få diskutera hur inplaceringen skulle gå till eller påfordrade ytterligare underlag för att kunna bedöma inplaceringen av enskilda individer på grupp-nivå. Av protokollet över augustiförhandlingen, som återgivits ovan, framgår i 2 § att den särskilda utredaren ska fatta beslut om preliminär inplacering för anställda i Polismyndigheten per den 1 januari 2015 i enlighet med vad som framgår av bl.a. Excel-filen. I 3 § anges att förändringarna efter augustiförhandlingen skulle omhändertas av förändringskanslierna, att de lokala arbetstagarorganisationerna skulle beredas möjlighet att delta i

arbetet med att ta fram underlag och att förslag till förändringar vid behov skulle förhandlas av den särskilda utredaren med de centrala parterna. Av 4 § framgår att förbundet inte har några invändningar mot genomförandekommitténs beslut i § 2 och § 3. Av de förhör som hållits har inte framgått att den närmare innebörden av § 3 berördes vid förhandlingen. Enligt Arbetsdomstolens mening ger protokollet, i ljuset av vad som framkommit i målet, ett påtagligt stöd för att genomförandekommitténs uppfattning var att några ytterligare förhandlingar mellan genomförandekommittén och OFR/P inte skulle hållas angående inplaceringen, utom avseende placeringar som innebar ändringar i förhållande till augustibeslutet. Samtidigt måste sägas att protokollet, som skrivits av företrädare för genomförandekommittén och justerats bl.a. av företrädare för OFR/P, indikerar att frågor om inplacering skulle bli föremål för ytterligare överväganden och att texten inte uttryckligen anger att ytterligare förhandlingar inte skulle äga rum.

Staten har invänt att avsikten med den preliminära inplaceringen som beslutades i augusti var att anställningarna ska föras över i oförändrat skick och att de allra flesta medarbetare behöll sina arbetsuppgifter om än i en ny organisation. Enligt staten hade staten inte genom augustibeslutet tagit ställning till bemanningen av organisationen med beaktande verksamhetens behov och arbetstagarnas kompetens, och denna aspekt behövde därför inte behandlas vid augustiförhandlingen. Av statens egna uppgifter framgår dock att genomförandekommittén, förändringskanslierna och/eller berörda chefer tillsammans med berörda arbetstagare under månaderna närmast efter augustibeslutet gick igenom den preliminära inplaceringen, varvid man upptäckte felaktigheter och behov av att förändra inplaceringar. Sammanlagt beslutades om ungefär 9 000 justeringar, varav 7 000 avsåg poliser. Staten menar att många av dessa förändringar var mindre och att en inte obetydlig del avsåg förändringar till följd av att anställda slutade eller började. Inte desto mindre ger den omfattande översyn av inplaceringarna som inleddes efter augustibeslutet stöd för Polisförbundets uppfattning att augustibeslutet skulle följas av en process där den preliminära inplaceringen skulle övervägas med beaktande av arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov och där förbundet skulle få framföra sina synpunkter i förhandlingar.

Det kan också noteras att genomförandekommittén i flera PM och e-post framhöll att slutliga inplaceringsförhandlingar skulle hållas i november, låt vara att dessa angavs gälla personer som slutat, börjat eller motsatt sig.

Sammantaget gör Arbetsdomstolen följande bedömning.

Genom augustibeslutet beslutade genomförandekommittén om en preliminär inplacering av arbetstagarna i den nya organisationen. Denna inplacering blev därefter föremål för ytterligare överväganden som föranledde omfattande förändringar. Lagstiftningens utgångspunkt är att arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationerna, vid sådana komplexa beslut om förändringar som inplaceringen av arbetstagarna i den nya organisationen utgjort, bör enas om formerna för förhandlingarna och att en lämplig ordning kan vara att förhandlingar hålls vid flera tillfällen. Beslutet om

inplacering av arbetstagarna i den nya organisationen behandlades vid augustiförhandlingen. Inför denna förhandling hade genomförandekommittén, enligt Arbetsdomstolens mening, inte lämnat Polisförbundet sådan information och sådant underlag att förbundet haft möjlighet att lämna synpunkter på inplaceringen på individ- och grupp-nivå. Inte heller därefter kom frågor om inplaceringen av arbetstagarna i arbetsgrupper och arbetslag mot bakgrund av varje individs kompetens och verksamhetens behov att bli föremål för förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen.

Genomförandekommitténs tanke var, såsom det framstår för Arbetsdomstolen, att arbetstagarinflytandet i korthet skulle anordnas på följande vis. I ett första skede skulle fackliga företrädare på lokal nivå integreras i arbetet med den inmappning som skulle göras på regionerna och de nationella avdelningarna och som sedan skulle överlämnas till genomförandekommittén. Genomförandekommittén skulle därefter på grundval av regionernas och inmappningsteamens förslag göra en fullskalig sammanställning, vilken skulle förhandlas med de centrala arbetstagarparterna. Efter att genomförandekommittén fattat beslut om den samlade inplaceringen skulle denna övervägas på nytt ute i organisationen. Där skulle de lokala arbetstagarorganisationerna beredas möjlighet att delta i arbetet med att ta fram underlag för beslut om förändringar av den inplacering som framgick av augustibeslutet. Vid behov skulle det hållas förhandlingar om förändringar. Någon ytterligare förhandling på central nivå avseende helheten skulle dock inte hållas.

Det finns i protokollet från augustiförhandlingen antecknat att OFR/P inte hade några invändningar mot genomförandekommitténs beslut. Enligt Arbetsdomstolens mening har genomförandekommittén inte på ett så tydligt vis gett uttryck för sin uppfattning att OFR/P genom anteckningen kan anses ha accepterat att någon ytterligare förhandling på central nivå avseende inplaceringen i dess helhet inte skulle hållas. Arbetsdomstolen beaktar därvid särskilt att det inte i protokollet klart anges att någon ytterligare förhandling i frågan inte kommer att påkallas enligt 11 § medbestämmandelagen, att augustibeslutet angavs avse en preliminär inplacering och att det vid augustiförhandlingen stod klart att den preliminära inplaceringen under den närmaste tiden efter beslutet skulle bli föremål för översyn på regionerna och de nationella enheterna. Domstolen beaktar även att Polisförbundet, bl.a. vid mötet den 25 juni 2014, uttryckt tveksamhet inför att godta inplaceringsbeslutet om detta inte var preliminärt.

I sammanhanget bör framhållas att förhandlingar mellan genomförandekommitténs centrala företrädare och de centrala arbetstagarorganisationerna inte var det enda sättet att uppfylla kraven i 11 § medbestämmandelagen. I frågor som närmast rörde olika regioner eller de nationella avdelningarna hade förhandlingar för kommitténs räkning kunnat hållas av företrädare för dessa, i vart fall om företrädarna haft faktisk möjlighet att bestämma i förhandlingsfrågan. Det har inte i målet framgått eller gjorts gällande att förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen hållits på lokal nivå inför inmappningsteamens förslag till genomförandekommittén. Inte heller har

framgått eller gjorts gällande att medbestämmandeförhandlingar efter augustibeslutet hållits på lokal nivå i fråga om inplaceringen av de arbetstagare som omfattades av augustibeslutet och vars inplaceringar inte ändrades. Av redovisningen av gällande rätt framgår vidare att det är möjligt för arbetsgivare att genom överenskommelse med berörda arbetstagarorganisationer komma överens om att ersätta förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen med andra typer av arbetstagarinflytande. Utredningen pekar på att genomförandekommittén avsett att en väsentlig del av arbetstagarinflytandet i fråga om inplaceringen av arbetstagarna i den nya organisationen skulle ske i andra former än genom formenliga medbestämmandeförhandlingar. Utredningen visar att fackliga representanter på olika sätt integrerades i förändringsarbetet i andra former än förhandlingar och att genomförandekommittén möjliggjort för andra typer av inflytande. Det har t.ex. framkommit att de berörda arbetstagarorganisationerna skulle beredas möjlighet att delta i de s.k. mappningsteamerna. Staten har också framhållit att fackliga företrädare involverades vid de justeringar av inplaceringarna som genomfördes under hösten 2014. Det är inte genom utredningen i målet klarlagt i vilken utsträckning Polisförbundets företrädare deltagit i detta arbete. Oavsett hur det förhåller sig därmed har det inte framkommit eller gjorts gällande att genomförandekommittén kommit överens med OFR/P om att dessa former av arbetstagarinflytande skulle ersätta förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen.

Vid en sammantagen bedömning finner Arbetsdomstolen att staten genom genomförandekommittén inte fullt ut fullgjort förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om bemanning av den nya organisationen.

Arbetsdomstolen övergår därmed till att pröva frågan om skadestånd.

Skadestånd

En konsekvens av statens agerande är att frågor om hur arbetstagarna indelats i arbetsgrupper och arbetslag på lokal nivå, med beaktande av sådana omständigheter som arbetstagarnas kompetens och verksamhetens behov, inte kom att bli föremål för förhandlingar avseende de runt 12 000 poliser vars placeringar inte ändrades efter augustibeslutet.

Genom utredningen har inte framkommit annat än att genomförandekommittén varit angelägen om att berörda arbetstagarorganisationer skulle integreras i ombildningen till den nya Polismyndigheten. När det gäller beslutet om inplacering av arbetstagarna i den nya myndigheten har kommittén valt en ordning där arbetstagarinflytandet i stor utsträckning behandlades på annat sätt än genom formenliga medbestämmandeförhandlingar. Genomförandekommittén har löpande lämnat detaljerad information om processen och svarat på Polisförbundets frågor. Vidare pekar utredningen på att Polisförbundets representanter i regionerna varit involverade i inplaceringen såväl före som efter augustibeslutet, låt vara att utredningen

inte medger några närmare slutsatser om hur detta gått till. Som Arbetsdomstolen ser det är orsaken till att staten brutit mot 11 § medbestämmandelagen inte att genomförandekommittén tagit lätt på arbetstagarinflytandet utan att kommittén inte säkerställt att den träffat överenskommelse med OFR/P om hur arbetstagarinflytande skulle anordnas och att kommittén inte inför eller under augustiförhandlingen tydliggjort sin uppfattning att ytterligare förhandlingar på central nivå inte skulle komma att hållas efter augustibeslutet, utom såvitt avser ändringar i förhållande till detta beslut.

Det ska också framhållas att Polisförbundet förtjänar kritik för att förbundet inte tydliggjorde för genomförandekommittén att förbundet dels ansåg att genomförandekommittén inte kunde genomföra medbestämmandeförhandlingar eftersom den inte var funktionell arbetsgivare och dels att förbundet förväntade sig att den nya Polismyndigheten skulle genomföra förhandlingarna i denna del. För Arbetsdomstolen framstår det som klart att Polisförbundets felaktiga uppfattning att förhandlingarna inte skulle äga rum med genomförandekommittén utan med den nya Polismyndigheten efter att denna bildats, har bidragit till att förbundet inte medverkat till att missförstånd klarats ut. Polisförbundet har på detta sätt varit medvållande till att staten brutit mot 11 § medbestämmandelagen.

Mot bakgrund härav finner Arbetsdomstolen att statens skadeståndsskyldighet ska jämkas kraftigt och att 200 000 kr är ett skäligt belopp.

Arbetsdomstolen finner således att staten till OFR/P ska betala allmänt skadestånd om 200 000 kr. Om sättest räntan är beräknad råder inte tvist.

Rättegångskostnader

Vid denna utgång får parterna anses ha vunnit och förlorat i lika mån och vardera parten ska därför stå för sina rättegångskostnader.

Domslut

1. Arbetsdomstolen avslår OFRs förbundsområde Polisers i första hand framställda yrkande (A 8/16).
2. Staten ska till OFRs förbundsområde Poliser betala 200 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från den 30 september 2015 till dess betalning sker.
3. Vardera parten ska stå för sina rättegångskostnader.

Ledamöter: Jonas Malmberg, Dag Ekman, Christer Måhl, Charlott Richardson, Staffan Löwenborg, Jörgen Andersson och Annette Carnhede.
Enhälligt.

Rättssekreterare: Marie Lifvendahl