

FORMELLA MERITER ELLER MEDLEMSKAP I RÄTT KLUBB?

Polisiär kompetensförsörjning genom anställnings-, och arbetsledningsbeslut

av Patrik Thunholm

1. Inledning

Sedan länge pågår det en utveckling mot att allt fler av de traditionella skillnaderna mellan privat och offentlig anställning suddas ut och försvinner. Det rättsliga förhållandet mellan staten som arbetsgivare och dess arbetstagare har under de senaste decennierna undergått genomgripande förändringar från en offentligrättslig till en privaträttslig relation.¹ Som ett led i denna utveckling har Rikspolisstyrelsen i en skrivelse till Arbetsgivarverket uppmanat dem till att verka för ett avskaffande av rätten till att överklaga anställningsbeslut. Ett av flera argument som anfördes var att de fackliga organisationernas insyn i myndigheternas verksamhet bidrar till att den enskildes intressen beaktas i anställningsärendet.² Så länge som kompislojaliteter och gentjänster inte utgör ett enande kitt i organisationen kan argumentet enligt författarens mening tyckas vara välgrundat.

I september 2010 avgick Jan Karlsen från sin post som Polisförbundets ordförande för att istället tillträda en tjänst som polismästare³ vid Rikspolisstyrelsens verksamhetskansli. Arbetet var helt nyinrättat och annonserades aldrig ut eftersom det var skraddarsytt för den avgående ordföranden. ”I normalfallet ska tjänster utannonseras, säger Gill Gawelin, som är personaldirektör vid Rikspolisstyrelsen. Men det händer att RPS låter bli att annonsera även i andra fall. *Ibland vill man handplocka personer för speciella ändamål eller med en speciell kompetens.* Hur vanligt det är att tjänster tillsätts på det sättet kan inte Gill Gawelin svara på. - *Visst dyker det upp då och då. Och många gånger har ju facken synpunkter på att vi vill handplocka personer.*” I det här fallet var tillsättningen förhandlad med de fackliga organisationerna.⁴

¹ SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 223. och Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 303.

² a. SOU s. 245.

³ Hög polischef. Författarens anm.

⁴ Hjort, A. *Jan Karlsen kände till nytt jobb* i *Polistidningen* nr 7/2010 s. 9.

Statliga myndigheter har två beslutsvägar för att ordna sin kompetensförsörjning. Den ena vägen är ett beslut om anställning och den andra vägen är ett arbetsledningsbeslut. I de fall kompetensförsörjningen sker genom att man placerar en redan anställd person på tjänsten och de nya uppgifterna dessutom ligger inom ramen för dennes arbetskyldighet, är ett arbetsledningsbeslut möjligt. Kommer personen däremot utifrån den egna myndighetsorganisationen eller om de nya uppgifterna ligger utanför arbetskyldigheten, är ett anställningsbeslut nödvändigt. Det senare av de två besluten är möjligt att överklaga för den som är saklegitimerad.⁵

Med anledning av den massmediala debatten⁶ om polisens effektivitet förtjänar också deras sätt att ordna kompetensförsörjningen att uppmärksammas. Holgersson skriver i sin avhandling att i en organisation, som polisen, där det är svårt att mäta resultatet och produktiviteten, finns det kanske en risk att egenskaper som smidighet och lätthanterlighet värderas klart högre än egenskaper som produktivitet och framåtanda, när det är aktuellt att tillsätta en cheftjänst. Mot denna bakgrund menar han att det kan vara så att oliktankande och frispråkiga personer kan vara kraftigt missgynnade vid denna typ av tillsättningar.⁷ Majoriteten av polismyndigheternas ”anställningsbeslut” är arbetsledningsbeslut.⁸

Syftet med texten är att undersöka var gränserna går mellan ett anställnings-, och ett arbetsledningsbeslut samt hur det formellt sett går till då en polisiär myndighet har att ordna sin kompetensförsörjning. Frågeställningarna i anslutning till detta är tre till antalet och lyder enligt följande. Vilket handlingsutrymme myndigheten har att frånga objektiva och sakliga krav vid tjänstetillsättningar? Utifrån ett polisiärt sammanhang, vad inryms i begreppen förtjänst och skicklighet? och Vilka är anledningarna till att ett arbetsledningsbeslut inte är överklagbart?

Vid fastställandet av gällande rätt har en rättsanalytisk metod använts, genom vilken traditionellt rättskällematerial såsom lag, förarbete, praxis och doktrin tolkats och systematiserats.⁹ Texten inleds med en genomgång av för ämnesområdet grundläggande arbetsrätt, för att därefter övergå till en kortfattad beskrivning av de två beslutsvägarna genom vilka statliga myndigheter kan ordna sin kompetensförsörjning. Beslutsvägarna behandlas därefter vart och ett för sig då det kommer till urval, bedömning och en parts möjligheter att få beslutet prövat. Texten avslutas med en redovisning av praxis för att peka på var gränsen går mellan de båda beslutsvägarna, samt en avslutning med svar på de angivna frågeställningarna.

⁵ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 62.

⁶ Se bland annat: Örstadius, K. *Ett dygn av brott – Så få fall löser polisen* i Dagens Nyheter den 26/9 2011. Wolodarski, P. *Svensk polis befinner sig i ett bedrövligt tillstånd*, ledare i Dagens Nyheter den 2/10 2011.

⁷ Holgersson, S. *Yrke: polis*, s. 65

⁸ SOU 2004:23 *Från verkförförordning till myndighetsförordning*, s. 236.

⁹ Sandgren, C. *Vad är rättsvetenskap?* S. 124 f. Precis som Sandgren är undertecknad av uppfattningen att termen rättsdogmatik borde mönstras ur det rättsvetenskapliga språket då begreppet vittnar om en svunnen tid avlägsen andra vetenskaper och isolerad från praktisk nytta. Den auktoritet som åtskilliga anser finns inneboende i begreppet väger enligt undertecknad inte upp de risker som ett fortsatt användande kan resultera i. Några av riskerna kan vara att rättsvetenskapen blir en konservativ och fristående disciplin bland övrig vetenskap.

2. Arbetsledningsrätt och arbetskyldighet

2.1 Arbetsledningsrätt

Under hot om stridsåtgärder träffade Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) och Landsorganisationen (LO) år 1906 en överenskommelse, vilken innebar att LO erkände arbetsgivarnas rätt att leda och fördela arbetet och att fritt anta och avskeda arbetare samtidigt som SAF erkände arbetarnas föreningsrätt.¹⁰ I SAF:s stadgar fördes det in en bestämmelse som sa att alla kollektivavtal skulle innehålla:

”Med iakttagande av avtalets bestämmelser i övrigt äger arbetsgivaren rätt att leda och fördela arbetet, att fritt antaga och avskeda arbetare samt att använda arbetare, oavsett om dessa äro organiserade eller ej. Föreningsrätten skall å ömse sidor lämnas okränktd...”¹¹

Arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet kom till uttryck i det välkända rättsfallet Arbetsdomstolen (AD) 1929 nr 29. I och med detta rättsfall myntades begreppet *29/29 principen* som behandlar arbetstagarens lydnadsplikt gentemot arbetsgivaren och den senares rätt att leda och fördela på det sätt som han finner lämpligt. Arbetsledningsrätten begränsas av att de beordrade uppgifterna inte får falla utanför arbetsgivarens totala verksamhet, arbetstagarens kompetens eller dennes kollektivavtalsområde.¹²

Senare under 1930-talet slog Arbetsdomstolen fast att arbetsledningsrätten skulle betraktas som allmän rättsgrundsats, varför den inte längre behövde skrivas in i kollektivavtal för att ändå gälla. Idag kan arbetsledningsrätten definieras som att arbetsgivaren ensidigt har rätten att bestämma över vilka arbetsuppgifter som ska utföras samt när, var och hur detta ska ske. Genom nämnd rätt äger arbetsgivaren i stor utsträckning, såväl tillfälligt som varaktigt att förändra arbetsuppgifterna inom ramen för arbetstagarens anställning.¹⁴

De rättigheter som följer med arbetsgivarens arbetsledningsrätt motsvaras av skyldigheter från arbetstagarens sida, varvid den nämnda lydnadsplikten uppstår. Innebörden i detta är att arbetstagaren är förpliktigad att utföra det arbete som arbetsgivaren fördelar. Så länge som arbetsgivaren håller sig inom ramen för den fria beslutanderätten, kan en domstol inte ifrågasätta eller döma i frågan huruvida arbetsgivarens beslut skäligen borde haft en annan utgång, såtillvida beslutet inte stridit mot lag.¹⁵

¹⁰ Bylund, B. Viklund, L. *Arbetsrätt i praktiken*, s.16.

¹¹ I SAF:s stadgar fördes dessa bestämmelser in under 23 § (senare 32 §). Bestämmelserna kom att kallas *arbetsgivarens § 32 befogenheter*. Se vidare Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 34-35.

¹² Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 680 ff.

¹⁴ Källström, K. & Malmberg, J. *Anställningsförhållandet: Inledning till den individuella arbetsrätten*, s. 188. Se också AD 1930 nr 52 och AD 1932 nr 100.

¹⁵ Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 675 ff.

Traditionellt sett har arbetsgivaren haft en ensidig beslutanderätt. Denna rätt har dock kommit att inskränkas genom exempelvis begränsningar i den fria anställningsrätten, kravet på saklig grund vid uppsägning, samt medbestämmandereglerna.¹⁶ Arbetsledningsrätten begränsas vidare av diskriminerings-, arbetstids- och arbetsmiljölagar liksom rätten att omplacera personal om det kan vara att anse som en föreningsrättskränkande åtgärd, eller som otillåten disciplinåtgärd. För arbetsledningsrätten gäller också den allmänna rättsgrundsatsen att arbetsledningsbeslut inte får vidtas i strid med god sed på arbetsmarknaden. Innebörden i det senare är att arbetsledningsbeslut inte får vara diskriminerande eller otillbörliga, tas utifrån slumpmässiga eller ovidkommande syften eller på ett sätt som är rättsstridigt eller strider mot allmän moral.¹⁷

2.2 Arbetsskyldighet

En arbetstagares arbetsskyldighet gäller dels arten av arbetsuppgifter, dels var arbetet ska utföras geografiskt tillsammans med vart inom arbetsgivarens organisation arbetstagaren hör.¹⁸ Anställningen kan ses som en samarbetsform i vilken arbetstagaren förväntas utföra de uppgifter som uppkommer efter hand.¹⁹ Vad avser arbetstagarens arbetsskyldighet motsvaras den av en omplaceringsrätt för arbetsgivaren.²⁰ Mot bakgrund av att det i denna text i huvudsak är fråga om placeringar vilka innebär förändrade arbetsuppgifter, kommer tyngdpunkten i den fortsatta framställningen att läggas vid just detta.

I förarbetena till Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) sägs det att av avtalsrättens allmänna grunder följer en skyldighet för arbetstagaren att utföra det arbete som han åtagit sig samt även i övrigt uppfylla de särskilda skyldigheter som anses omfattas av anställningen. Arbetstagaren är dessutom skyldig att utföra annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses innefattas av arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. Arbetsgivarverket framhåller i propositionen att en arbetstagare hos staten har en vidsträckt skyldighet att utföra andra arbetsuppgifter inom myndighetens verksamhetsområde. Arbetsskyldigheten varierar från anställning till anställning och även mellan olika verksamheter. En del anställda får anses ha en ganska långtgående skyldighet att följa kommenderingar även om det inte uttryckligen anges i anställningsavtalet. Behovet att utnyttja kommenderingar är särskilt framträdande vid vissa myndigheter såsom Försvarsmakten och inom Polisen.²¹

¹⁶ Bylund, B. Viklund, L. *Arbetsrätt i praktiken*, s. 16 ff.

¹⁷ Rönmar, M. *Arbetsledningsrätt och arbetsskyldighet*, s. 70.

¹⁸ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 42.

¹⁹ Källström, K. & Malmberg, J. *Anställningsförhållandet: Inledning till den individuella arbetsrätten*, s. 19.

²⁰ Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 674.

²¹ Prop. 1975/76:105 bil. 2. s. 214-215.

I myndigheternas anställningsbeslut är ofta upplysningar om arbetsuppgifterna mycket kortfattade, om de alls finns beskrivna. Det enligt lag obligatoriska anställningsbeviset ger heller inte det en fullständig bild av arbetstagarens arbetsuppgifter utan mer en vägledning utifrån titel och enhetens verksamhet. Om inte anställningsavtalet kan ge tillräcklig information om arbetsskyldigheten blir nästa fråga om det framgår något om arbetsskyldigheten av gällande kollektivavtal. När det gäller statsanställda är de centrala kollektivavtalen ofta likalydande vilket gör att arbetstagare inom staten utifrån kollektivavtalen har en mycket vidsträckt arbetsskyldighet.²²

I Arbetsdomstolen (AD) 2008 nr 14 slogs det fast att arbetet vid polisen kan indelas i yttre och inre tjänst, och att det i båda fallen är så att arbetsuppgifterna faller inom ramen för arbetsskyldigheten. Tio år tidigare hade domstolen i AD 1998 nr 150 uttalat att det kan sägas föreligga en vidsträckt arbetsskyldighet för polismän med den begränsningen att beordrade arbetsuppgifter måste falla inom ramen för polisverksamheten. Den nämnda ramen följer enligt domstolen av de uppgifter som anges i 2 § Polislagen (1984:387), vilka innefattar:

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Sedan ett par år tillbaka måste piketpoliser i Stockholm åka med som back up när gränspolisen åker på så kallade förpassningsresor med personer som ska utvisas från Sverige. Det handlar ofta om människor som är desperata och absolut inte vill åka tillbaka. *Inne i planet är vår uppgift att hålla utgångarna och cockpit. Man måste vara alert hela tiden, för det kan hända vad som helst* säger piketpolisen Anders Bergström. Poliserna som arbetar vid piketen ifrågasätter om arbetsgivaren verkligen kan kräva att de reser till oroshärdar som exempelvis Irak. Från arbetsgivarens sida råder det inga tveksamheter om att man har rätten på sin sida. - *Det ingår i arbetsskyldigheten. Rättsenheten här på polismyndigheten har tittat på det och jag känner mig trygg med det. Att personalen inte gillar det kan jag ha viss förståelse för – alla tycker inte om alla arbetsuppgifter men de måste ändå göras,* säger Christian Agdur, chef för operativa avdelningen vid Stockholmspolisen.²³

²² Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 43.

²³ Hjort, A. *Piketpoliser tvingas med på flyktingflyg*, i *Polistidningen*, februari 2011, s. 8.

2.3 Nivå och funktion

I samband med länspolisreformen i mitten av 1990-talet skedde ett tydliggörande av skillnaderna mellan arbete på viss nivå och viss funktion fast. I ett beslut där en klagande hade fått en ny funktion efter den genomförda omorganisationen sades det att det inom polisorganisationen görs indelningar av personalen utifrån olika nivåer. På respektive nivå kan polispersonalen inneha olika funktioner. En anställd på en viss nivå kan genom beslut av arbetsgivaren placeras på annan lämplig funktion på motsvarande nivå.²⁴

Mot bakgrund av detta är det avgörande att definiera begreppet nivå inom polisorganisationen. Nivåerna kan illustreras på flera olika sätt beroende på vilken utgångspunkt man har. Av 1 kap. 4§ Polisförordning (1998:1558) följer en redogörelse av vilka som i lag och författning är att se som polismän och uppdelningen är gjord efter tjänstegrader:

1. *rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överdirektören vid Rikspolisstyrelsen, rikskriminalchefen och biträdande säkerhetspolischefen,*
2. *länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare,*
3. *kommisarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet,*

En annan nivåindelning är den som görs då det kommer till att tala om ledarskap. Chefer och ledare kan verka på tre huvudsakliga nivåer inom polisorganisationen; direkt-, indirekt-, och på strategisk nivå. Ledarskapet på direkt nivå utövas i ett direkt samspel med arbetstagaren i organisationens botten. På den indirekta ledarskapsnivån utövas ledarskapet genom andra chefer och på den högsta nivån sker utövandet genom ett verksamhetsövergripande slag och av en strategisk karaktär.²⁵ Ledare inom den senare nivån återfinns enligt författarens erfarenhet bland befattningshavare som har tjänstegrader 1-2 (ovan).

²⁴ Regeringens beslut från 1997-09-25. Ju 97/1829.

²⁵ <http://www.polisen.se/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Polisen-som-arbetsplats/> (2011-11-02)

3. Grunderna för den polisiära kompetensförsörjningen

3.1 Två beslutsvägar

Hur kompetensförsörjningen ordnas är ett i särklass av de viktigaste besluten för en statlig myndighet. Om man bortser från användandet av uppdragstagare eller bemanningsföretag finns det i princip två olika vägar för en myndighet att ordna kompetensförsörjningen. Den ena vägen är ett beslut om anställning och den andra vägen är ett arbetsledningsbeslut. Gränsen mellan dessa beslut kan vara svår att dra, men ett särskiljande är högst nödvändigt då olika rättsliga konsekvenser inträder beroende på vilken typ av beslut som är fattat. Personalförsörjning kan exempelvis ske genom att arbetsgivaren väljer att söka en efterträdare inom den egna organisationen, något som kan ske mer eller mindre formlöst. I det fallet att en anställd inom myndigheten blir aktuell för arbetsuppgifterna och om den nya tjänsten ligger inom ramen för den anställdes arbetskyldighet kan det bli fråga om arbetsledningsbeslut, och om inte så är fallet ska ett anställningsbeslut fattas.²⁶

Innebörden i detta är att myndigheten initialt inte vet vilket beslut som kommer att bli aktuellt, något som har att göra med att man från början inte vet vem som anmäler intresse för arbetsuppgifterna. Om myndigheten annonserar utanför myndigheten och personer som redan är anställda söker kan man välja att avbryta anställningsförfarandet och placera någon som redan är anställd på de lediga arbetsuppgifterna. Förutsättningen för att detta ska kunna ske är att det nya arbetet ligger inom den sökandes arbetskyldighet. Ett beslut att avbryta anställningsförfarandet är inte möjligt att överklaga vilket framgår av 21 § andra stycket Anställningsförordning (1994:373).²⁶

Oavsett om kompetensförsörjningen sker genom ett arbetslednings-, eller ett anställningsbeslut har myndigheten i båda fallen att beakta allas likhet inför lagen samt iakttäta saklighet och opartiskhet i enlighet med 1 kap 9 § Regeringsform (1974:152). Även om det inte finns några formella förvaltningsrättsliga regler för arbetsledningsbeslut måste en statlig arbetsgivare, till skillnad från en privat arbetsgivare, vara saklig och opartisk i sin arbetsledning. Den privata arbetsgivaren kan till exempel anställa släktingar och goda vänner, så länge som denne inte bryter mot någon rättslig regel i exempelvis diskrimineringslagen.²⁶ Inom den privata sektorn är utgångspunkten således att arbetsgivaren själv bestämmer vem som skall anställas och vad gäller den statliga sektorn är sakligheten norm.²⁷

²⁶ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 62 f.

²⁷ Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 303.

För en sökande som vill anföra besvär är det nödvändigt att veta vilket beslut som myndigheten har fattat, för att på så sätt avgöra vilka möjligheter som finns att få invändningarna rättsligt prövade. Om det är ett arbetsledningsbeslut är det enligt huvudregeln inte möjligt att överklaga men är det frågan om ett anställningsbeslut är det som regel möjligt att överklaga till en särskild nämnd. Det är således inte den enskilde som kan välja väg utan det är beslutets rättsliga karaktär som avgör vilken väg som är möjlig.²⁸

3.2 Sökprofil

Sökprofilen (även kallad kompetensprofil, kravprofil etc.) tar sin utgångspunkt i vilka arbetsuppgifter som anställningen avser samt vilka krav som myndigheten ställer på den som ska få anställningen. Den framtagna sökprofilen kan komprimeras och användas som grund för utformningen av en annons för arbetet. För myndigheten är det viktigt att följa den profil som utformats och att samtliga sökande prövas och mäts mot profilen. Om det uppställts som krav att den sökande har en viss examen eller erfarenhet är det viktigt för arbetsgivaren att följa det vid urvalet. I de fall myndigheten inte är säker på att få tillräckligt kvalificerade sökande med en viss examen eller erfarenhet, får det inte uppställas som ett krav i annonsen utan i stället anges att uppgifterna är meriterande. Om det finns sökande som uppfyller de krav som myndigheten har uppställt kan de sedan inte förbigås genom att myndigheten anställer någon som inte uppfyller dessa krav. Det är därför viktigt att noga tänka igenom utformningen av annonsen innan annonsering eftersom innehållet i den sedan är styrande för urvalet av sökande.²⁹

I ett anställningsärende, som visserligen är hämtat från en högskola, framkom att myndigheten bland annat skraddarsytt utformningen av annonsen efter en viss tänkt sökande och på så sätt begränsat utlysningen till ett minimum. Myndigheten hade vidare informellt låtit de sakkunniga förstå att tillsättningsprocessen skulle avbrytas om de inte förordade rätt sökande. Efter ett överklagande från en av de sökande undanröjde Överklagandenämnden för högskolan beslutet med motiveringen att beslutsmyndigheten...

*"... varken agerat sakligt, opartiskt eller iakttagit principen om allas likhet inför lagen. Anställningsbeslutet är därför inte förenligt med grunderna för det statliga anställningsväsendet."*³⁰

I 6 kap 8 § Polisförordning (1998:1558) står det att information om ledig anställning som polisman och beslut om sådan anställning ska anslås på både Rikspolisstyrelsens och polismyndighetens anslagstavlor. Bestämmelsen hänvisar till 6 § första stycket Anställningsförordning (1994:373) som upplyser om att en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på lämpligt sätt ska informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Bestämmelsens tredje stycke anger att någon information inte behöver lämnas, om särskilda skäl talar emot det.

²⁸ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 81-82.

²⁹ a.a. s. 65.

³⁰ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 augusti 2006, dnr. 22-370-06.

4. Anställningsbeslut

Polisen och övriga statliga myndigheter har vid beslut om anställning, förutom att iaktta tidigare nämnd saklighet och opartiskhet också att följa bestämmelser i regeringsformen (1974:152) med ett upprepande i lag (1994:260) om offentlig anställning. Bestämmelserna ger vid handen att vid anställning ska avseende endast fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. En kvalitativ helhetsbedömning ska ske där den framtagna sökprofilen avgör vilka egenskaperna är och hur de skall mätas och värderas.³¹ Enligt Arbetsdomstolen (AD) 2006 nr 96, framgår att meritvärderingen ska genomföras på ett objektivt och godtagbart sätt.

4.1 Urval

I det fallet att många söker en viss anställning måste myndigheten göra ett urval av de sökande. Den första gallringen görs ofta genom att lyfta fram de sökande som uppfyller de krav på utbildning och erfarenhet som angetts i sökprofilen. De som uppfyller dessa krav har i ett nästa steg rätt att provas enligt de bedömningsgrunder som finns. I detta skede är det viktigt att myndigheten inte väljer bort någon som kan anses överkvalificerad och heller inte lägger någon vikt vid om den sökanden tänker stanna länge eller inte på anställningen. Om det efter det första urvalet fortfarande finns många kvalificerat sökande kvar är det lämpligt att göra en sammanställning över de urvalskriterier som ska tillämpas. Kriterierna ska vara objektiva och ta sikte på den aktuella anställningen så att inte någon av de sökande diskrimineras vid urvalet. Vid en eventuell tvist om till exempel diskriminering eller i det fallet att anställningsbeslutet överklagas kan en sådan sammanställning visa hur urvalet har skett.³²

I nästa steg är det dags att göra ett urval för att kalla till intervju. Om det finns många sökande gäller det för arbetsgivaren att uppställa än mer detaljerade krav vilka i sin tur bygger på kraven i annonsen. Detta förfarande leder till att de som kan anses vara de skickligaste minskar till ett lämpligt antal kandidater att kalla till intervju.³² I ett ärende med relevans för studien, har Statens överklagandenämnd prövat hur en anställningsmyndighet hanterat urvalet. Nedan följer ett referat av ärendet.

³¹ Prop. 1985/86:116 s. 4 ff.

³² Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 67-68.

En polismyndighets anställning av polisaspiranter³³

I december 2008 lämnade en polismyndighet ett förhandsbesked om att de hade för avsikt att erbjuda 105 av 145 sökande en tidsbegränsad anställning som polisaspiranter. De sökande hade alla fullgjort två års utbildning vid Polishögskolan och i de flesta fall skulle myndigheten senare kunna erbjuda dessa polisaspiranter en tillsvidareanställning efter anställningstidens utgång. 21 personer överklagade polismyndighetens beslut med argumentationen att urvalet i huvudsak skett utifrån vilket betyg på en skala mellan 1 och 9 som sökanden fått efter en 40 minuter lång intervju.

Statens överklagandenämnd ansåg att de bestämmelser som gäller vid rekrytering inom staten innebär att det ställs krav på arbetsgivaren vid rekryteringsprocessen att som ett led i bedömningen av en arbetsökandes lämplighet värdera alla meriter, referenser etc. som sökanden hänvisat till. Dessa krav på arbetsgivaren får enligt överklagandenämnden anpassas till den aktuella anställningens karaktär. Även om det i de aktuella ärendena avsåg en kort anställningsperiod och en anställning som utgör ett led i en utbildning ansåg nämnden att myndigheten inte uppfyllt regeringsformens krav på saklighet och objektivitet i sin handläggning. Överklagandenämnden undanröjde därför polismyndighetens beslut och återförvisade ärendena till polismyndigheten för fortsatt handläggning.

För själva intervjuerna kan det vara lämpligt att arbetsgivaren utformar en intervjuguide som används vid samtliga intervjuer, för att säkerställa att de intervjuade får samma frågor. I ett sista steg blir det aktuellt med referenstagning för den eller de sökande som kan bli aktuella. I arbetet med intervjuer och referenstagning följer fortsatta krav på saklighet och en process som är fri från diskriminering.³⁴

4.2 Bedömningsgrunder

Av 12 kap. 5 § regeringsform (1974:152) följer att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. I 4 § LOA upprepas stadgandet och i dess andra stycke framgår att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.³⁵ Med förtjänst avses den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring.³⁶ Innebörden i detta har ofta varit att de sökandes anställningsår inom staten räknas och att de utifrån denna anställningstid rangordnas. Även andra anställningar ska dock räknas in eftersom sådan erfarenhet ofta ger en större skicklighet. Det ska vidare inte ske någon beräkning av anställningstid så att den med längst tid automatiskt anses skickligare än de andra sökandena.³⁷

Bedömningsgrunden skicklighet ska sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat och bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet bör

³³ Statens överklagandenämnds beslut den 4 december 2008. Nr. A 00/0452A 08/0472.

³⁴ Ahlstöm, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 68.

³⁵ Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 303.

³⁶ Prop. 1973:90 s. 405.

³⁷ Ahlstöm, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 65.

förtjänsten bli utslagsgivande.³⁸ Utöver skicklighet och förtjänst ska myndigheten också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål något som framgår av 4 § Anställningsförordningen (1994:373).³⁹ Med skicklighet förstås lämpligheten för en befattning visad genom teoretisk och praktisk utbildning, personlig lämplighet samt erfarenhet från tidigare verksamhet.⁴⁰ Med tidigare verksamhet förstås kunskaper och andra erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet.⁴¹ I skicklighetsbedömningen skall beaktas relevant yrkeserfarenhet oberoende om den utförts i offentlig eller privat anställning.⁴² Även erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper och ideellt arbete bör vägas in vid bedömningen av en persons skicklighet i den utsträckning de är relevanta för anställningen.⁴³

Nedan följer två refererade domar från Arbetsdomstolen vilka haft bäring på begreppen förtjänst och skicklighet då de tagit sikte på frågan om könsdiskriminering skett i ett enskilt fall.

Bedömning av förtjänst och skicklighet vid anställning av en polisiär utredningschef⁴⁴

I domstolen ställdes frågan om en polismyndighet vid anställning av en man som kommissarie med funktion som utredningschef gjort sig skyldig till könsdiskriminering gentemot en kvinna som också sökt funktionen. Med arbetsuppgifterna följde bland annat att vara arbetsledare och utredningsansvarig för olika brottsutredningar och i detta kunna leda och motivera personalen till goda arbetsresultat samt till bra resultat på färdigställda utredningar. Kvalifikationer som efterfrågades var god arbetsledarförmåga och god administrativ förmåga. Samarbets- och kontaktförmågan skulle vara uttalat stor och arbetsförmågan hög. Vidare ställdes krav på stor utredningsvana, erfarenhet av förundersökningsledning och goda datakunskaper.

Den kvinnliga sökanden (I.W.), hade arbetat som polis i nästan 30 års tid och de senaste 14 åren som brottsutredare på en utredningsavdelning. Sommaren innan funktionen annonserades ut vikarierade hon under några månader på densamma, men var tvungen att avbryta i förtid eftersom den ordinarie befattningshavaren återkom. I.W. var utbildad inom områden som: kvalificerad kriminalpolisverksamhet, avancerad förhørsledning, samt inom familjevåld och sexualbrott. Utbildningarna sågs av domstolen som meriterande och relevanta för tjänsten som utredningschef. Enligt referenser från två åklagare som uttalade sig om I.W. fanns det tveksamheter rörande hennes arbetsinsatser. En av åklagarna anförde

³⁸ Prop. 1984/85:219 s. 19 f.

³⁹ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 64.

⁴⁰ Prop. 1973:90 s. 405.

⁴¹ Prop. 1985/86:116 s. 7.

⁴² a. Prop. s. 15.

⁴³ Hinn, E. & Aspengren, L. *Offentlig arbetsrätt, en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 29 f.

⁴⁴ Arbetsdomstolen 2004 nr 44.

att hon inte hade åstadkommit många färdiga utredningar och att dessa ofta hade brustit i kvalitet. Den andre åklagaren uttalade att det tidigare funnits en del tveksamheter när det gällde hennes kunskaper, intresse och fallenhet för utredningsarbete, något som dock på senare tid gått till att bli ”bättre/bra”. Från åklagarnas håll uttalades det vidare att I.W. inte hade de ledaregenskaper som krävdes och att hon saknade tillräckligt med initiativförmåga och drivkraft varför man därigenom inte ansåg henne lämplig för befattningen.

Den manlige sökanden (L.Ö.) hade arbetat som polis i sju års tid och de senaste åren med spaning, utredning och ordningspolisverksamhet. Hans erfarenhet av utredningar uppgick till uppskattningsvis till 2–3 år. Mannens utredningsarbete vitsordades som mycket framgångsrikt och det framhölls att han kunde ”förundersökningsbiten på ett bra sätt”. Det sades vidare att L.Ö. levererat många och stora utredningar i olika brottstyper som lett till fällande domar. De tidigare nämnda åklagarna lämnade mycket positiva omdömen om mannen. Den ene av dem beskrev honom som duktig, framåt och ambitiös i allt han gör samt att han trots sin ungdom, framstod som den klart lämpligaste av sökandena. Den andre åklagaren beskrev mannen som mycket ambitiös, duktig, drivande, initiativrik, snabb och öppen för nya infallsvinklar samt angav att han hade lätt för att samarbeta och entusiasmera andra och få med medarbetarna i verksamheten. Åklagarens slutsats var att mannen hade synnerligen goda förutsättningar för befattningen och att han utan tvekan var den klart lämpligaste för arbetet.

Domstolen fann att kvinnan hade försteg gällande utbildning såväl som yrkes-, och arbetslivserfarenhet. Även om mannen arbetat betydligt kortare tid än kvinnan med för tjänsten relevanta uppgifter, ansåg domstolen att han ändå tycktes ha nått upp till en erfarenhetsnivå som framstod som nära nog likvärdig med den som hade kvinnan förvärvat. Arbetsdomstolen kom till slutsatsen att det var de personliga egenskaperna som fick anses väga tyngst vid meritvärderingen för den aktuella befattningen. Utredningen hade visat att det funnits tveksamheter beträffande kvaliteten på det arbete som kvinnan hade utfört medan däremot kvaliteten på mannens arbete beskrivits som hög. Vid en sammanvägning av mannens och kvinnans meriter, fann domstolen att kvinnan framstätt som klart sämre än mannen, varför de därigenom inte kan anses ha befunnit sig i en likartad situation något som gav vid handen att könsdiskriminering inte skett.

Bedömning av förtjänst och skicklighet vid anställning av yttre befäl⁴⁵

I rättsfallet avgjordes flera frågor, bland annat den om huruvida könsdiskriminering skett i ett rekryteringsförfarande. En polismyndighet ledigförklarade tre tjänster som polisinspektör med funktion som yttre befäl. En av de sökande var en kvinnlig polisinspektör som vikarierat som yttre befäl sedan ett år tillbaka.

⁴⁵ Arbetsdomstolen 2006 nr 126.

Polismyndigheten beslutade att de tre tjänsterna skulle tillsättas med män. Av annonsen framgick det att yttre befälen skulle planera och leda arbetet i yttre tjänst. Det angavs bl.a. att myndigheten sökte en person som hade ledaregenskaper samt förmåga och mod att fatta beslut även under stress och stor tidspress.

Den kvinnliga sökanden (E.J.) hade arbetat som polis i omkring 30 år och hade därigenom ca 20 års längre anställningstid än den manlige jämförelsepersonen (K.T.) tillsammans med att hon också var levnadsmässigt äldre. E.J. var vidare förordnad som yttre befäl sedan ett år tillbaka varför hon hade störst erfarenhet av just denna typ av arbete. K.T.s sex första år som polis hade fullgjorts i yttre tjänst varvid han ibland kommit att tjänstgöra som yttre befäl. Under resterande fem år hade han arbetat som livvakt och senare gruppchef för livvaktgruppen.

De omdömen som lämnades om kvinnan var samstämmiga i fråga om såväl hennes positiva som negativa egenskaper. Det framhölls bland annat att hon var engagerad, arbetsam och lojal samt att hon hade lätt att få kontakt med andra människor samtidigt som hon hade brister i fråga om beslutsförmåga och naturliga ledaregenskaper. Domstolen konstaterade att kvinnan sammanfattningsvis hade tydliga brister som var av betydelse för den aktuella anställningen som yttre befäl. De som uttalade sig om mannen ämnade alla synnerligen positiva uppgifter om hans egenskaper som polis. Samtliga framhöll att han skulle passa bra som yttre befäl varvid han beskrevs i ordalag som social, ansvarstagande, en typisk gruppmedlem och lagledare.

Arbetsdomstolen ansåg att utredningen gav stöd för slutsatsen att mannen i fråga om de personliga egenskaperna hade ett alldeles klart försteg framför kvinnan. Det faktum att kvinnan var äldre och dessutom hade längre anställningstid än mannen skulle enligt domstolens mening inte tillmätas någon nämnvärd vikt vid bedömningen av deras kvalifikationer för arbetet som yttre befäl. Sammantaget kunde inte domstolen finna att kvinnan var lika kvalificerad som mannen för den aktuella anställningen varför de i dåvarande jämställdhetslagens mening inte befunnit sig i en likartad situation.

Domarna visar att i bedömningen ska hänsyn tas till alla faktorer eller erfarenheter som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Värderingen skall göras genom en kvalitativ helhetsbedömning. I urvalskriteriet skicklighet skall endast beaktas meriter av betydelse för tjänsten i fråga. Sökprofilen bestämmer vilka egenskaperna är och hur de skall mätas och värderas.⁴⁶ Det är sammanfattningsvis sökandens skicklighet att utföra det aktuella arbetet som är avgörande, inte vem av de sökande som kan anses allmänt skickligast.⁴⁷

⁴⁶ Prop. 1985/86:116 s. 4 ff.

⁴⁷ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 64.

4.3 Överklagandemöjligheter

En saklegitimerad kan överklaga Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas anställningsbeslut till Statens överklagandenämnd enligt 21 § Anställningsförordningen (1994:373) och nämndens beslut går i sin tur inte överklaga. I ett överklagandeförfarande tillämpas 22-28 §§ i Förvaltningslag (1986:223) som reglerar hur detta ska ske. Ett överklagande ska vara skriftligt och den som klagat ska i skrivelsen med överklagandet ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han eller hon vill ha. Skrivelsen ska inom tre veckor från beslutsdatum skickas in till den myndighet som har fattat det beslut som klaganden vill ändra på. I ett nästa steg har beslutande myndighet endast att pröva om skrivelsen innehåller ett överklagande och om det i så fall har kommit in i rätt tid.⁴⁸

I förvaltningslagen finns det en skyldighet för den beslutande myndigheten att ompröva ett tidigare beslut i samband med ett överklagande. Myndigheten är skyldig att ompröva sitt beslut om det kan ske utan nackdel för någon enskild part. Då det i ett anställningsärende finns en person som har anställts kan inte myndigheten ändra sitt beslut utan att det sker till nackdel för den personen. Anställningsbeslut är så kallade gynnande förvaltningsbeslut. Detta innebär att en omprövning enligt förvaltningslagen inte är möjlig. Däremot är det möjligt för myndigheten att anställa även den som har överklagat vilket i sådant fall blir ett nytt anställningsbeslut som i sin tur kan överklagas.⁴⁹ Det är Statens överklagandenämnd (SON) som prövar om beslutet är överklagbart och inte den myndighet som har fattat det beslut som överklagas varför skrivelsen med överklagandet jämte övriga handlingar i ärendet snarast ska skickas till SON.⁵⁰

Handläggningstider har vid flera tillfällen kommenterats av de statliga tillsynsorganen Justitieombudsmännen (JO) och Justitiekanslern (JK) och nedan följer ett refererat beslut med relevans för ämnesområdet.

Långsam handläggning⁵¹

Polishögskolan, som är en del av Rikspolisstyrelsen (RPS), beslutade att anställa en enhetschef den 15 december 1997. En av de sökande överklagade beslutet genom en handling som registrerades hos RPS den 27 januari 1998. Överklagandet jämte Rikspolisstyrelsens yttrande översändes till Justitiedepartementet och diariefördes där den 7 juli 1998. Justitiekanslern konstaterade att det tog RPS drygt fem månader att med ett eget yttrande överlämna överklagandet för regeringens prövning och att denna tid inte var godtagbar.

RPS förklarade den långa tiden med att det var en pressad arbetssituation på Polishögskolan och att en personalchef hade drabbats av sjukdom. Justitiekanslern konstaterade att de faktorer som RPS hänvisat till hade samband med svårigheter att hinna utforma ett

⁴⁸ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 83-84.

⁴⁹ a.a. s. 103.

⁵⁰ a.a. s. 83-84.

⁵¹ JK beslut den 20 december 1999. Dnr 1499-98-21.

yttrande över överklagandet och inte i första hand med att kunna överlämna ett ärende till överklagandeinstansen. Om yttrande inte kan upprättas utan dröjsmål måste ärendet överlämnas till överklagandeinstansen utan yttrande. Detta då det inte är godtagbart att beslutsmyndigheten avgör när överklagandemyndigheten ska få del av ett överklagande. RPS och Polishögskolan kunde inte undgå kritik för sitt sätt att handlägga överklagandet.

5. Arbetsledningsbeslut

5.1 Urval

Grundlagens krav på saklighet gäller som ovan nämnts även vid hanteringen av arbetsledningsbeslut i det fallet att man i urvalet finner att flera anmält intresse för en ledig befattning. Med diskrimineringslagen, föräldraledighetslagen och förtroendemannalagen följer krav på att arbetsgivaren i sina arbetsledningsbeslut inte får diskriminera någon anställd. I syfte att säkra att ingen diskrimineras kan det vara lämpligt att samma tillvägagångssätt användas som vid ett anställningsförfarande. Myndigheten tar fram en kravprofil, utformar en intern annons samt gör en sammanställning av urvalskriterier för att visa på saklighet vid förfarandet.⁵²

5.2 Bedömningsgrunder

Bestämmelserna om förtjänst och skicklighet gäller inte vid arbetsledningsbeslut, utan i dessa fall är det allmänna arbetsrättsliga principer såsom saklighet och opartiskhet i enlighet med regeringsformens bestämmelser som gäller. Myndigheten är i dessa fall tämligen fri att låta verksamhetens krav och behov avgöra vem som ska placeras var och någon intern jämförelse av vem som är skickligast behöver inte göras. En samlad bedömning av verksamhetens behov kan avgöra vem som placeras var. För verksamheten kan det i sammanhanget vara egalt vem som får arbetet om de som anmält intresse för detsamma alla är mycket skickliga. Myndigheten har således friheten att utifrån ett helhetsperspektiv välja vem som ska placeras på vilka uppgifter. Ahlström menar att detta inte bör tolkas som att en myndighet låter någon oskicklig person komma ifråga för lediga arbetsuppgifter.⁵²

5.3 Överklagandemöjligheter

Ett arbetsledningsbeslut är inte möjligt att överklaga. Men det finns vissa möjligheter att få en arbetsgivares åtgärd prövad i domstol, nämligen om åtgärden beror på arbetstagaren personligen och kan anses vara särskilt ingripande. Det blir då en arbetstvist och hanteras enligt de arbetsrättsliga reglerna. Situationen kan vara sådan att den som är missnöjd anser att

⁵² Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 67-69.

arbetsgivaren har diskriminerat henne eller honom genom arbetsledningsbeslutet och då kan en tvist exempelvis drivas med stöd av diskrimineringslagen eller föräldraledighetslagen. En person som är missnöjd med att någon annan anställd har fått förändrade arbetsuppgifter genom ett arbetsledningsbeslut, kan inte generellt sett få någon rättslig prövning av ett sådant arbetsledningsbeslut. I de fall personen överklagar beslutet till en överklagandenämnd kommer överklagandet att avvisas eftersom ett arbetsledningsbeslut inte kan överklagas förvaltningsrättsligt.⁵³

I samband med inrättandet av den nya ordningen i vilken Statens överklagandenämnd i stället för regeringen skulle pröva överklagade anställningsbeslut uttalade Justitiedepartementet att det ibland kan det vara svårt att skilja mellan anställning av personal och omplacering av redan anställda. De sa vidare att det knappast är skäl nog för att undantaget skall omfatta också andra personaladministrativa ärenden än anställningsärenden. Omplaceringsbeslut är, liksom andra arbetsledningsbeslut, inte överklagbara.⁵⁴ Att myndighetens personal inte får överklaga t.ex. en organisationsförändring eller ett arbetsledningsbeslut skall ses i ljuset av att personalen har lydnessplikt. Möjligheten att överklaga anses därmed utesluten.⁵⁵

6. Gränsdragning i praxis

6.1 Arbetsledningsbeslut

Nedan följer ett antal referat av beslut rörande placeringar av poliser vilka alla har prövats av högre instans och där man i de aktuella fallen funnit att det varit fråga om arbetsledningsbeslut. Frågan om huruvida ett beslut varit ett anställningsbeslut eller ej prövas för polisens del av Statens Överklagandenämnd (SON). Tidigare prövade även regeringen vissa överklagade anställningsbeslut, vilket framgår av två av avgörandena.

Polisinspektör vikarierar som biträdande sektionschef⁵⁶

En person överklagade en polismyndighets beslut att placera en vid myndigheten anställd inspektör som biträdande sektionschef vid Gränspolisavdelningen under en begränsad tid. Det var ett vikariat som åtta personer sökte, men anställningsförfarandet avbröts då en inom myndigheten anställd person istället placerades på den lediga befattningen. Överklagandenämnden fann att placeringen av en redan anställd person inom ramen för dennes anställningsavtal var ett

⁵³ Ahlström, K. *Anställning vid en statlig myndighet*, s. 89-94.

⁵⁴ Ds 2005:9 *En moderniserad rättsprövning*, s. 55.

⁵⁵ SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 292.

⁵⁶ SON:s beslut den 16 september 2008, dnr. A 08/0415.

arbetsledningsbeslut som inte kunde överklagas, varför det avvisades av nämnden.

Polisinspektör placeras som biträdande enhetschef⁵⁷

I ett ärende överklagade en person en polismyndighets beslut att omplacera en polisinspektör till en befattning som biträdande chef för trafikenheten. Den omplacerade innehade en anställning som befäl och arbetsledare vid Länskommunikationscentralen. Överklagandenämnden delade polismyndighetens uppfattning om att det överklagade beslutet var ett arbetsledningsbeslut inom ramen för polisinspektörens arbetskyldighet enligt anställningsavtalet, och att det därför inte kunde överklagas och avvisade därför överklagandet.

Kriminalinspektör placeras vid Rikspolisstyrelsen och fick titeln kommissarie⁵⁸

En kriminalinspektör vid Säkerhetspolisen (SÄPO) erhöll en tidsbegränsad placering vid Rikspolisstyrelsens (RPS) internationella sekretariat. Under placeringen skulle kriminalinspektören ha tjänstetiteln kommissarie. Beslutet överklagades av en annan sökande till tjänsten. RPS ansåg att det var ett arbetsledningsbeslut som inte kunde överklagas eftersom SÄPO rent organisatoriskt tillhörde RPS. Regeringen delade denna bedömning och avvisade överklagandet.

Poliskommissarie placerades på funktion som närpolischef⁵⁹

Regeringen konstaterade i beslutet att den som överklagade redan hade en sådan anställning som överklagandet gällde. Den som överklagade var kommissarie och beslutet gällde en kommissarie. Rikspolisstyrelsen ansåg att beslutet inte kunde sägas ha gått den överklagande emot då han redan hade en sådan anställning vid myndigheten. Någon rätt att överklaga fanns då inte. Att den kommissarie som anställdes sedan placerades som chef för närpolisområde Sundsvall var ett arbetsledningsbeslut som inte kunde överklagas. Regeringen delade Rikspolisstyrelsens bedömning och avlog överklagandet.

Tidigare har redogjorts för polismännens vidsträckta arbetskyldighet och mot bakgrund av densamma kan det i ett polisiärt avseende vara svårt att finna en exakt gräns för var arbetskyldigheten och således också arbetsledningsrätten slutar. Vägledning får i detta avseende hämtas från beslutet som följde av länspolisreformen där polismyndighetens motivering, som också godtogs av regeringen markerade att *en anställd på en viss nivå kan genom beslut av arbetsgivaren placeras på lämplig funktion på motsvarande nivå.*⁶⁰ I anslutning till diskussionen om olika nivåer kan det även i det avseendet vara svårt att dra en klar gräns för vad

⁵⁷ SON:s beslut den 15 april 2008, dnr. A 08/0114.

⁵⁸ Regeringens beslut den 16 juni 2005, dnr. Ju2004/11723.

⁵⁹ Regeringens beslut den 13 mars 2003, dnr. Ju2002/7506.

⁶⁰ Regeringens beslut från 1997-09-25. Ju 97/1829.

som avses i olika fall. Om nivån följer av tjänstegraden eller i förekommande fall av vilket typ av ledarskap som utövas på funktionen är inte alldeles klart.

6.2 Anställningsbeslut

Under arbetet med studien har undertecknad inte funnit något arbetsledningsbeslut av polisiärt slag som prövats rättsligt och där överinstansen kommit till slutsatsen att det varit fråga om ett anställningsbeslut. Vägledning får istället hämtas från utompolisiärt håll. I motivuttalandena som gjordes i syfte att dra gränsen mellan skilda stadganden i jämställdhetslagen, om å ena sidan anställning och å andra sidan arbetsledning sades följande:

”Avgörande för gränsdragningen mellan de båda fallen är, enligt lagens förarbeten, om arbetsgivaren kunnat vidta åtgärden endast efter avtal med arbetstagaren eller om det är fråga om ett beslut som arbetsgivaren rättsligt sett får fatta ensam”⁶¹

Arbetsdomstolen har prövat gränsdragningen och hade i AD 1987 nr 35 att ta ställning till om ett bolag hade fattat ett beslut om anställning eller om beslutet varit en åtgärd som inrymdes i ledning och fördelning av arbetet. Domstolen hänvisade till ovan motivuttalande och fortsatte sedan med:

”Som anställning räknas således inte enbart nyanställning utan också sådana ändringar i redan bestående anställningsförhållanden som sker genom avtal mellan parterna. Även vikariat och tillfälliga förordnanden på en annan tjänst är exempelvis att betrakta som anställning i detta sammanhang. Till området för arbetsledning hör däremot sådana frågor där arbetsgivaren enligt gängse arbetsrättsligt synsätt ensam har beslutanderätten, låt vara att vissa restriktioner kan följa t ex av lag eller kollektivavtal. Hit hör enligt uttalanden i motiven till en början frågor kring arbetets organisation och genomförande, såsom arbetets utformning, fördelningen av arbetet inom en grupp, växling av arbetsuppgifter, planering av arbetslokaler och de yttre arbetsförhållandena i övrigt mm. Men även frågor om t ex arbetstidens förläggning, arbetsstudiefrågor, personalutbildning och personalplanering hör hit, liksom förläggning av semesterledighet, fördelning av arbetsplatser och tjänsterum, beslut om kontorsutrustning och liknande samt tilldelning av särskilda uppdrag och beslutsdelegering.”

I syfte att påvisa hur en statlig överklagandenämnd resonerat i ett gränsdragningsfall, följer här ett refererat av ett beslut rörande chefer vid ett universitet.

Omorganisation vid ett universitet och tillsättning av sex administrativa chefer⁶²

Ett universitet genomförde en omorganisation varvid sju institutioner ombildades till sex nya sådana. Administrationen vid de nya institutionerna skulle ledas av en administrativ chef som bland annat skulle vara arbetsledare för den administrativa personalen. Bemanningen av den nya organisationen skedde genom ett förfarande där den administrativa personalen vid fakulteten fick anmäla intresse

⁶¹ Prop. 1978/79:175 s. 117, 128 f.

⁶² ÖHN:s beslut den 13 februari 2009, dnr. 25-3302-3307-08.

för befattningarna. Tolv personer anmälde intresse för de sex befattningarna som administrativ chef. Efter avslutad rekryteringsprocess överklagade en person samtliga sex beslut.

Beträffande en av dem som fick en befattning som administrativ chef konstaterade Överklagandenämnden att de arbetsuppgifter hon tidigare utförde inte i någon nämnvärd omfattning skilde sig från de arbetsuppgifter som ingick i befattningen som administrativ chef. Hon var dessutom redan anställd vid universitetet när hon anmälde sitt intresse för befattningen. Nämnden fann vid en sammanvägd bedömning av omständigheterna att universitetet genom att placera henne som administrativ chef fick anses ha fattat ett arbetsledningsbeslut som arbetsgivaren ensidigt hade haft rätt att fatta.

Beträffande besluten om de andra fem administrativa cheferna fann nämnden att dessa beslut inte var arbetsledningsbeslut då de nya arbetsuppgifterna inte låg inom ramen för deras arbetsskyldighet. Bland annat hade dessa personer inte tidigare haft något personalansvar, vilket nu låg i befattningen som administrativ chef. Nämnden fann att dessa beslut var överklagbara och prövade dem därför i sak.

Genom att det var många inblandade som dessutom befann sig på olika nivåer drog Överklagandenämnden för högskolan i detta beslut en förhållandevis klar gräns mellan när det är fråga om ett arbetsledningsbeslut och ett anställningsbeslut. Gränsen utgjordes av om arbetsuppgifterna låg inom ramen för arbetsskyldigheten eller ej. Avslutningsvis ska nämnas att Glavå inte anser att det föreligger några skäl till att i generella termer söka definiera arbetsledningsrätten. Definitionsbehovet varierar enligt denne med vad frågan i det konkreta fallet rör.⁶³

⁶³ Glavå, M. *Arbetsrätt*, s. 671.

7. Avslutning

7.1 Frågeställningar

De polisiära myndigheterna har liksom övriga statliga myndigheter två vägar för att ordna sin kompetensförsörjning. Den ena vägen är ett beslut om anställning och den andra vägen är ett arbetsledningsbeslut, men gemensamt för de båda är att saklighet och opartiskhet är norm. Vilken av vägarna som blir möjlig i det enskilda fallet har bland annat att göra med på vilken nivå arbetet ligger och var arbetskyldigheten slutar, eftersom den senare sätter en naturlig gräns för arbetsledningsrätten. Om de nya arbetsuppgifterna ligger bortom den befintliga arbetskyldigheten eller om kompetensförsörjningen sker med hjälp av personal som inte redan finns inom myndigheten, ska beslut om anställning fattas. Ett sådant beslut är överklagbart och i detsamma inryms ett krav på arbetsgivaren att beakta begreppen förtjänst och skicklighet.

Vilket handlingsutrymme har myndigheten att frångå objektiva och sakliga krav vid tjänstetillsättningar?

Begreppen arbetskyldighet och arbetsledningsrätt är nära besläktade och resulterar i att en lydnadsplikt uppstår. Med en vidsträckt arbetskyldighet följer en stor handlingsfrihet för arbetsgivaren att ordna sin kompetensförsörjning. Polismännen har en arbetskyldighet vilken följer av de uppgifter som ankommer på polisen. Inom ramen för arbetskyldigheten förväntas polismannen bland annat tjänstgöra i såväl yttre som inre tjänst, på olika funktioner inom en och samma nivå, samt genom ett medföljande på svåra utrikesresor till oroshärdar. Merparten av polismyndigheternas ”anställningsbeslut” är arbetsledningsbeslut⁶⁴ vilket författaren tror kan ha sin grund i den vidsträckta och diffusa arbetskyldigheten. Med detta följer ett stort handlingsutrymme för de polisiära myndigheterna att frångå objektiva och sakliga krav vid tjänstetillsättningar.

Utifrån ett polisiärt sammanhang, vad inryms i begreppen förtjänst och skicklighet?

Om myndigheten fattar ett anställningsbeslut skall en kvalitativ helhetsvärdering av bedömningsgrunderna förtjänst och skicklighet göras. Bedömningen görs mot den sökprofil som upprättats och som annonsen utformats efter. Med förtjänst avses den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring och innebörden i detta har ofta varit att de sökandes anställningsår. Skickligheten ska sättas främst och kan sammanfattas med den lämplighet någon har för en befattning visad genom teoretisk och praktisk utbildning, personlig lämplighet samt erfarenhet från tidigare verksamhet. Av undersökt praxis följer en slutsats om en kandidats levnadsålder eller antal tjänsteår inte automatiskt ska tillmätas någon nämnvärd vikt vid bedömningen av dennes kvalifikationer för arbetet. En person som haft flera för tjänsten relevanta utbildningar har av domstolen inte ansetts ha ett försteg då det funnits tveksamheter beträffande arbetets kvalitet och lämpligheten i övrigt. Inte heller det faktum att kandidaten vikarierat på den aktuella tjänsten har i de undersökta fallen resulterat i en anställning. Avgörande har istället varit vilken

⁶⁴ SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 236.

vitsordad skicklighet som uppvisats under vikariatstiden tillsammans med vilka personliga egenskaper som personen haft i förhållande till de som efterfrågas.

Vilka är anledningarna till att ett arbetsledningsbeslut inte är överklagbart?

Arbetsledningsbesluten kan inte överklagas förvaltningsrättsligt, något som gör att eventuella överklaganden avvisas av myndigheten. Avvisningsbesluten kan dock överklagas till högre instans vilket också skett i några av de redovisade fallen. Eftersom klagandens rättsliga möjligheter varierar beroende på vilket beslut som fattats, är frågan om gränsdragning relevant. Avgörande för gränsdragningen är om arbetsgivaren kunnat vidta åtgärden endast efter avtal med arbetstagararen eller om det är fråga om ett beslut som arbetsgivaren rättsligt sett får fatta ensam. Att myndighetens personal inte får överklaga t.ex. en organisationsförändring eller ett arbetsledningsbeslut skall ses i ljuset av den lydadsplikt vilken gör att möjligheten att överklaga anses utesluten. Motiven till att arbetsledningsbesluten inte går att överklaga hämtar sin grund i de överenskommelser som träffades mellan arbetstagar-, och arbetsgivarorganisationerna under den första hälften av förra århundradet.

7.2 Egna kommentarer

Polismännens arbetsskyldighet bör betraktas i ljuset av att poliskåren de senaste åren kommit att bestå av många poliser med akademisk utbildning och gedigen arbetslivserfarenhet. Resultatet av denna utveckling är att polisen förutom att stå inför stora utmaningar att stimulera sin personal också har att fundera över hur kompetensförsörjningen ska gå till. Personrörlighet är till godo för såväl polisorganisationen i stort som för dess anställda då den möjliggör en utveckling av organisationen likväl som kompetensutveckling för de enskilda arbetstagararna. Rätt skött bidrar arbetsledningsbesluten till en intern rörlighet som kan gynna både organisationen och de anställda.

Rikspolisstyrelsen önskan om att helt avskaffa överklaganderätten av anställningsbeslut med motiveringen att de fackliga organisationerna har insyn i processen, ger sken av en vilja att få än mer handlingsfrihet vad gäller kompetensförsörjning. Den dagen som arbetstagarorganisationerna är jämnstarka med arbetsgivaren och då de fackligt förtroendevalda agerar helt utan egen vinning kan en sådan ordning välkomnas. Eftersom Rikspolisstyrelsen ännu inte fått gehör för sin önskan kan man fråga sig om de vid placeringen av Jan Karlson som polismästare redan börjat utforska en tredje kompetensförsörjningsväg helt utan transparens. Det aktuella förfarandet undergräver parternas förtroende och stärker varken arbetsgivarens eller nämnd arbetstagarorganisationens legitimitet i dessa sammanhang.

Samhällets och medborgarnas krav på en effektiv polis har bland annat givit upphov till Polisorganisationskommittén⁶⁵ som utreder möjligheterna att slå ihop dagens länspolismyndigheter till en myndighet. Den arbetsrättsliga påverkan som en sådan ordning kan medföra är att möjligheterna att rättsligt angripa arbetsgivarens personalbeslut blir än mindre. Samhället och dess skattebetalare är säkerligen angelägna om att rätt person befinner sig på rätt plats i organisationen. Mot den bakgrunden bör det samhällseliga intresset av att

⁶⁵ Dir 2010:75. Polisorganisationskommittén.

inte blanda sig i den fria arbetsledningsrätten ställas mot risken att organisationen går en negativ utveckling tillmötes genom att tjänstetillsättningar sker utifrån subjektiva grunder där medgörliga *"ja-sägare"* med medlemskap i en viss klubb premieras.

Källförteckning

Litteratur

- Ahlström, K. (2010). *Anställning vid en statlig myndighet*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Bylund, B. & Viklund, L. (2007). *Arbetsrätt i praktiken*, Falun: Norstedts akademiska förlag.
- Hinn, E. & Aspegren, L. (2009) *Offentlig arbetsrätt, en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Glavå, M. (2011). *Arbetsrätt*, Lund: Studentlitteratur.
- Holgerson, S. (2005) *Yrke: polis – yrkeskunskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*. Linköping: institutionen för datavetenskap vid Linköpings universitet.
- Källström, K. & Malmberg, J. (2009) *Anställningsförhållandet: Inledning till den individuella arbetsrätten*, Uppsala: Iustus Förlag.
- Rönmar, M. (2004) *Arbetsledningsrätt och arbetskyldighet: en komparativ studie av kvalitativ flexibilitet i svensk, engelsk och tysk kontext*, Lund: Juristförlaget i Lund.
- Sandgren, C. (2009) *Vad är rättsvetenskap?* Stockholm: Jure förlag.

Tidskrifter

- Hjort, A. (2010) *Jan Karlsen kände till nytt jobb*, i Polistidningen, nr 7/2010.
- Hjort, A. (2011) *Piketpoliser tvingas med på flyktingflyg*, i Polistidningen, nr 2/2011.
- Wolodarski, P. (2011) *Svensk polis befinner sig i ett bedrövligt tillstånd*, ledarartikel i Dagens Nyheter den 2 oktober 2011.
- Örstadius, K. (2011) *Ett dygn av brott – Så få fall löser polisen* i Dagens Nyheter den 26 september 2011.

Offentligt tryck

- Proposition 1973:90 *Grundlagsproposition*
- Proposition 1975/76:105 *Med förslag till arbetsrättsreform mm*
- Proposition 1978/79:175 *Med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet mm*
- Proposition 1984/85:219 *Om den statliga personalpolitiken*
- Proposition 1985/86:116 *Om meritvärdering i statlig tjänst mm*
- SOU 2004:23 *Från verkförförordning till myndighetsförordning*
- Ds 2005:9 *En moderniserad rättsprövning mm.*

Domar från arbetsdomstolen

- | | | |
|----------------|----------------|----------------|
| AD 1929 nr 29 | AD 1987 nr 35 | AD 2006 nr 96 |
| AD 1930 nr 52 | AD 1998 nr 150 | AD 2006 nr 126 |
| AD 1932 nr 100 | AD 2004 nr 44 | AD 2008 nr 14 |

Beslut

- Regeringens beslut från 1997-09-25, Ju 97/1829
- Regeringens beslut den 16 juni 2005, dnr Ju2004/11723
- Regeringens beslut den 13 mars 2003, dnr Ju2002/7506
- JK beslut den 20 december 1999. Dnr 1499-98-21.

Statens överklagandenämnds beslut den 15 april 2008, dnr 08/0104
Statens överklagandenämnds beslut den 4 december 2008, nr A 08/0452A 08/0472
Statens överklagandenämnds beslut den 16 september 2008, dnr A 08/0415
Statens överklagandenämnds beslut den 15 april 2008, dnr A 08/0104
Överklagandenämnden för högskolans beslut den 13 februari 2009, dnr 25-3302–3307-08
Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 augusti 2006, dnr 22-370-06

Övrigt offentligt tryck

Statskontoret 2011:20 *Riksdagens och regeringens styrning av Polisen*
Riksrevisionen 2010:23 *Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?*
Dir 2010:75 *Polisorganisationskommittén.*

Internet:

Polisens hemsida. *Om organisation och ledarskap.* (2011-11-02)
<http://www.polisen.se/Om-polisen/Polisen-i-Sverige/Polisen-som-arbetsplats/>