

Polismyndigheten har beslutat att återta tjänstevapnet från en polisinspektör som haft placering vid ekonomiavdelningens lokalförsörjningsenhet med funktionen handläggare. Arbetsdomstolen har funnit att det inte förelegat förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen innan beslutet fattades.

ARBETSDOMSTOLEN

DOM
2021-11-17
Stockholm

Dom nr 61/21
Mål nr A 76/20

KÄRANDE

OFR/P genom Polisförbundet, Box 5583, 114 85 Stockholm

Ombud: förbundsjuristerna Fredrik Westin och Jonas Wiberg, samma adress

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Mäster Samuelsgatan 60,
111 21 Stockholm

Ombud: biträdande chefsjuristen Carl Durling och arbetsrättsjuristen Lars
Åström, samma adress

SAKEN

brott mot 11 § medbestämmandelagen

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. M.A. är medlem i Polisförbundet (förbundet). Han är anställd som polisinspektör hos Polismyndigheten och är placerad på ekonomiavdelningens lokalförsörjningsenhet där han har funktionen handläggare.

Den 24 april 2019 beslutade Polismyndigheten att återta M.A:s tjänstevapen. Beslutet motiverades enligt följande.

M.A. har funktion som lokalförvaltare på ekonomiavdelningens lokalförsörjningsenhet. I sin funktion förväntas inte M., varken regelbundet eller tillfälligt, utföra ingripanden som kan innefatta våldsanvändning. Därmed har M.A. inte något behov av att bära tjänstevapen och detta ska därför återtagas.

Parterna förhandlade inte enligt 11 § medbestämmandelagen före beslutet.

Tvist har uppstått mellan parterna om Polismyndigheten varit skyldig att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen före beslutet att återta M.A:s tjänstevapen.

Parterna har tvisteförhandlat utan att kunna enas.

Yrkanden m.m.

OFR/P har yrkat att Arbetsdomstolen ska förplikta staten att till OFR/P betala 100 000 kr, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämning, den 7 juli 2020, till dess betalning sker.

Staten har bestritt käromålet. Staten har inte vitsordat något belopp som skäligt i och för sig, men vitsordat sättet att beräkna ränta.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Parterna har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

ORF/P

Sammanfattning av grunderna för talan

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen innebär en sådan viktigare förändring som avses i 11 § medbestämmandelagen, både av arbetsgivarens verksamhet och av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden. Då Polismyndigheten inte förhandlade frågan enligt 11 § medbestämmandelagen innan beslutet fattades, bröt Polismyndigheten mot bestämmelsen. Staten ska därför, enligt 54 och 55 §§ medbestämmandelagen, betala allmänt skadestånd till OFR/P för brott mot medbestämmandelagen.

M.A:s anställning

M.A. är polis sedan 1984 och har varit chef på direkt, indirekt och strategisk ledarskapsnivå hos polisen. Sedan 2012 är M.A. placerad på lokalförsörjningsenheten. Hans arbetsuppgifter består i att tillse att Nationella Operativa Avdelningen (NOA) har adekvata lokaler som korresponderar mot verksamhetsbehovet.

Arbetet medför resor till och från polisiära inrättningar. M.A. har burit tjänstevapnet främst vid resor till och från polisiära inrättningar samt vid inrättningarna och skyddsobjekt men har även haft rätt att bära tjänstevapnet i lokalförsörjningsenhetens lokaler. Det arbete som M.A. utför kan inte jämföras med transporter till och från konferenser och möten.

Att M.A. verkar i en icke direkt ordningsoperativ verksamhet innebär inte att han fråntagits sina lagstadgade skyldigheter som polisman. Samtliga poliser har en lagstadgad och absolut ingripandeskyldighet och förväntas av samhället att kunna fullfölja sina plikter, som kan innefatta våldsanvändning. Ingripandeskyldigheten är kopplad till anställningen som polis och inte till vilken typ av arbetsuppgifter en polis har.

M.A. är dessutom en resurs om brott begås. Han arbetar regelbundet i yttre tjänst. Om M.A. ska kunna ingripa mot brottslighet som uppkommer när

han är i yttre tjänst utan att behöva dra sig tillbaka, avvakta och titta på, krävs att han under tjänstetid har adekvat skyddsutrustning och verktyg, däribland skjutvapen, i den utsträckning som övriga poliser är försedda med.

Eftersom det enligt lag förväntas att M.A. ska utföra ingripanden som kan innefatta våldsanvändning i de fall en sådan situation uppstår när han är ute och arbetar, uppfyller hans arbete förutsättningarna och de allmänna råden enligt 11 och 13 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2016:5) om polisens skjutvapen m.m., FAP 104-2 om bl.a. yttre tjänst. M.A., som är certifierad skjut- och vapeninstruktör sedan 1996, har hos polisen verkat som skjut- och vapeninstruktör vid ett par tillfällen per år. Han har behövt ha tillgång till sitt tjänstevapen för att kunna arbeta med det uppdraget. Certifieringen, som gällde för vapnen Sig Sauer och MP5, upphörde den 31 december 2020.

Anledningen till att uppgifter om M.A:s uppdrag som skjut- och vapeninstruktör inte har återfunnits i Polismyndighetens datasystem är att uppgifterna inte följde med till det nya systemet när det gamla datasystemet byttes ut år 2015.

Polismyndighetens beslut att återta tjänstevapnet

Polismyndighetens beslut den 24 april 2019 att återta M.A:s tjänstevapen är inte förenligt med författning och styrande dokument. Förutsättningar att återta vapnet föreligger inte.

Brott mot förhandlingsskyldigheten

Viktigare förändring

Prövningen av vad som utgör en ”viktigare förändring” enligt 11 § medbestämmandelagen ska inriktas mot en bedömning av beslutets karaktär och betydelse för de anställda. Alla frågor som rör ett enskilt arbetsgivarbeslut, som innebär någonting nytt och som arbetsgivaren typiskt sett bör räkna med att den fackliga organisationen vill ha inflytande över, omfattas av förhandlingsskyldighet. Förhandlingsskyldigheten omfattar därmed frågor om en polismans utrustning för att klara av sin dagliga anställning, sin lagstadgade ingripandeskyldighet i alla tänkbara situationer och påverkan på Polismyndighetens förmåga.

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen innebar en viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet (verksamhetsfallet). Det innebar också en viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden (arbets- tagarfallet).

Verksamhetsfallet

Genom beslut att återta polisens tjänstevapen påverkas Sveriges säkerhet. Sådana beslut är inte förenliga med regeringens och riksdagens inriktning om en polisnumerär. Ett sådant beslut medför att polisens ingripandeför-

måga inskränks och att dess arbetsmetoder förändras, då myndighetens anställda poliser inte längre ges samma förutsättningar att uppfylla sin ingripandeskyldighet enskilt och tillsammans. Ett sådant beslut har en strategisk och principiell innebörd för verksamheten.

Tilliten till Polismyndigheten bygger bl.a. på att allmänheten kan förvissa sig om att de som är poliser har utbildning, ansvar, befogenhet och utrustning för att på ett säkert sätt fullfölja sina lagstadgade skyldigheter.

Att Polismyndigheten fråntar poliser tjänstevapen, och därmed förändrar deras förmåga att utföra sina skyldigheter i anställningen, påverkar tilliten och attraktionskraften till polisen som organisation. En polis utan tjänstevapen förlorar möjligheten att utföra sina befogenheter och skyldigheter.

Våld och hot mot poliser har ökat markant under de senaste åren. Det finns därför även en skyddsaspekt avseende tilldelning av utrustning, vilken kan användas i polistjänsten.

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen påverkade hans kollegor, eftersom de därigenom fick en kollega som inte kunde verka fullt ut i händelse av en ingripandesituation. Kollegorna skulle därmed inte ha kunnat fokusera på situationen fullt ut, utan skulle ha blivit tvungna att istället skydda M.A.

Arbetstagarfallet

M.A. arbetar med att planera för nya lokaler såsom polisstationer och besöker därför olika platser i Sverige. Han arbetar i olika områden – i vissa fall särskilt utsatta områden – och använder då bl.a. ett tjänstefordon som tillhör polisen. Han har bl.a. arbetat med lokalförsörjning för Nationella Bombskyddet och polisflyget. Han är en polisman som rör sig ute i samhället med polismannens skyldigheter och befogenheter att ingripa.

En polisman ska inte, enligt 2 och 3 kap. arbetsmiljölagen, riskera att utsättas för ohälsa eller olycksfall i arbetet.

Ingripandeskyldigheten gäller oinskränkt för alla poliser. För att poliser ska kunna uppfylla denna skyldighet – och arbetsgivaren sitt arbetsmiljöansvar – har de viss utrustning där tjänstevapen ingår. Utrustningen används utifrån en lagstadgad s.k. våldstrappa som utgår från bl.a. polislagen och 24 kap. brottsbalken. All utrustning är nödvändig för att M.A. på ett rätt och på ett säkert sätt ska kunna uppfylla sin ingripandeskyldighet.

Det är motiverat av säkerhetsskäl att M.A. som polis bär skjutvapen.

M.A. var till årsskiftet 2020/2021 certifierad skjut- och vapeninstruktör för Sig Sauer P225, P226, MP5 samt OC-spray. För att få dessa certifieringar har han genomgått både grund- och fortutbildning hos polisen. Beslutet att återta hans tjänstevapen påverkade hans placering vid Polismyndigheten och därmed samhällsberedskapen.

Beslutet att frånta M.A. hans tjänstevapen förändrade hans förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter som polis samt som skjut- och vapeninstruktör. Han kan nu inte fullt ut fullgöra sin lagstadgade ingripandeskyldighet som polis. Anställningen har därmed kommit mer att likna en civil anställning. Beslutet fick således många följdverkningar för M.A. i hans anställnings- och arbetsförhållanden. Detta är principiellt viktiga frågor som den fackliga organisationen haft intresse av att förhandla.

Särskilt om skyldigheter vid höjd beredskap eller krig

En polisman har en långtgående ingripandeskyldighet såväl vid normaltillstånd som vid höjd beredskap och krig. Polismannen har laglig rätt att tillgripa proportionerligt våld för att lösa sina tjänsteåligganden.

Eftersom en polis är krigsplacerad vid Polismyndigheten och ska utföra samma arbetsuppgifter vid höjd beredskap eller krig som när normaltillstånd råder, innebär återtagandet av tjänstevapnet en inskränkning av M.A:s grunduppdrag och ingripandeskyldighet även vid höjd beredskap eller krig. För att kunna fullfölja dessa skyldigheter behöver en polis ha den utrustning som krävs för vålds- och tvångsmedelsanvändning, däribland tjänstevapnet. Polismyndighetens grunduppdrag, samhällsberedskap och bidrag till Försvarsmaktens operativa förmåga, påverkas och förändras av enskilda beslut att frånta poliser deras tjänstevapen.

En polis har författningsreglerade skyldigheter i sin anställning i händelse av höjd beredskap eller krig. Den teoretiska rätten att vara vapenfri enligt lagen om totalförsvarspåbudsplikt och det faktum att vapen inte är en förutsättning för krigsplacering, ska ställas mot dessa skyldigheter, liksom de arbets- och straffrättsliga konsekvenser det medför för en polis att vägra att fullt ut utföra dessa skyldigheter.

Inget återkommande beslut

Beslut om att återta tjänstevapen ska enligt FAP 104-2 göras utifrån en individuell prövning av om förutsättningarna enligt föreskrifterna är uppfyllda. Det rör sig således inte om ett beslut som återkommer från gång till annan i huvudsak i samma form och omfattning och som behandlas enligt en inarbetad ordning. Beslutet fångas därmed inte upp av 12 § medbestämmandelagen.

Andra förhandlingar

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2016:5) om polisens skjutvapen m.m., FAP 104-2, och Polismyndighetens arbets- och delegationsordning samt enskilda styrdokument har förhandlats mellan parterna. Detta fråntar inte arbetsgivaren dess förhandlingsskyldighet vid tillämpningen av FAP 104-2 i enskilda fall som påverkar både arbetstagare och verksamheten.

Det finns inget stöd i FAP 104-2 eller arbets- och delegationsordningen för att beslut om återtagande av tjänstevapen inte ska förhandlas enligt 11 § medbestämmandelagen. Ett sådant beslut har en strategisk och principiell innebörd för verksamheten och frågan är typiskt sett något som den fackliga organisationen har intresse av att förhandla om.

Förbundet har lämnat samtliga förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen rörande arbets- och delegationsordningen, från det att Polismyndigheten bildades till i dag, i oenighet.

Utifrån hur förbundet agerat, och vad det framhållit upprepade gånger i olika förhandlingar om sin syn på vikten av att beslut om återtagande av tjänstevapen förhandlas enligt 11 § medbestämmandelagen, måste det stå klart för arbetsgivaren att förbundet anser att ett sådant beslut är en förhandlingsfråga enligt 11 § medbestämmandelagen.

I en tidigare tvist, som staten refererat till, var en av huvudfrågorna som förbundet lyfte fram att beslut om återtagande av tjänstevapen skulle förhandlas enligt 11 § medbestämmandelagen. Detta klargjorde förbundet också för Arbetsgivarverket i samband med tvisteförhandling i nu aktuellt mål.

Förbundet har inte, genom att inte väcka talan i domstol i alla ärenden som hanteras inom ramen för tvisteförhandling, accepterat en ordning där förhandlingsskyldighet inte skulle föreligga vid beslut om återtagande av tjänstevapen. Av resursskäl måste förbundet dock välja ut enskilda fall att driva i domstol för att få klargörande om specifika rättsfrågor.

Staten

Sammanfattning av grunderna för bestridandet

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen avsåg varken en viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet eller en viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden. Det förelåg därmed inte förhandlingskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslutet om att återta vapnet. Staten är därför inte skyldig att betala allmänt skadestånd för brott mot medbestämmandelagen.

M.A:s anställning

M.A. är anställd som polisinspektör hos Polismyndigheten. Han har funktionen handläggare för lokalförsörjning (lokalförvaltare) med placering på ekonomiavdelningens lokalförsörjningsenhet. Som lokalförvaltare arbetar M.A. med lokal- och fastighetsförvaltning av de lokaler som Polismyndigheten hyr. Han samordnar och utvecklar befintligt hyresbestånd och kontrollerar att lokalerna uppfyller Polismyndighetens krav. I arbetet ingår även att vara projektledare och att hantera mindre investeringar kopplade till lokalerna.

När M.A. som lokalförvaltare rör sig ute i samhället för att planera lokaler och liknande, är det att jämställa med transporter till och från konferenser och möten där det enligt FAP 104-2 inte är motiverat av säkerhetsskäl att bära skjutvapen. Han behöver inte heller ha tjänstevapen på lokalförsörjningsenhetens kontor.

Eftersom M.A:s tjänsteutövning inte förväntas innefatta våldsanvändning finns inte något behov av skjutvapen. Det är mot samma bakgrund inte heller av säkerhetsskäl motiverat att han i sin tjänsteutövning bär sådant vapen.

M.A. har haft nuvarande placering sedan verksamhetsövergången till Polismyndigheten den 1 januari 2015. Under åren 2012–2015 arbetade han med motsvarande lokalfrågor hos Polismyndigheten i Stockholms län. M.A. har inte arbetat i yttre tjänst sedan 2012.

Beslutet att återta tjänstevapnet är inte permanent. Om M.A. skulle byta arbetsuppgifter och t.ex. bli ordningspolis, skulle Polismyndigheten göra en omprövning av beslutet.

I lokalförsörjningsenhetens uppdrag ingår inte att tillhandahålla skjut- eller vapeninstruktörer.

Det har inte gått att hitta något stöd i Polismyndighetens datasystem för att M.A. verkat som skjut- eller vapeninstruktör, i vart fall inte efter verksamhetsövergången den 1 januari 2015. Vid kontroll med fort- och vidareutbildningen på kompetensenheten har underlag för att M.A. är eller har varit skjut- eller vapeninstruktör inte anträffats. Utbildningsuppgifter för anställda på avdelningar överfördes dock inte till det nya datasystemet i samband med myndighetssammanslagningen 2015.

Benämningen skjutinstruktör håller på att fasas ut inom Polismyndigheten. Benämningen har under en tid samexisterat med benämningen vapeninstruktör. Från och med år 2015 krävs att man är utbildad polkoninstruktör (polisjär konflikthantering) för att vara behörig som vapeninstruktör. Dispens från det kravet har dock lämnats till och med den 31 december 2020. De arbetstagare, som därefter inte har utbildats till polkoninstruktörer, har då förlorat sin behörighet att vara instruktör.

Polismyndighetens beslut att återta tjänstevapnet

Polismyndighetens beslut den 24 april 2019 att återta M.A:s tjänstevapen fattades med stöd av FAP 104-2. Eftersom förbundet begärde förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen, vilken avslutades i oenighet, kom beslutet att återta M.A:s tjänstevapen inte att verkställas.

Under hösten 2019 fattade Polismyndigheten beslut att försätta M.A. ur tjänst. Med anledning av detta beslut återlämnade M.A. sitt tjänstevapen till arbetsgivaren.

Brott mot förhandlingsskyldigheten

Ingen viktigare förändring

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen innebar inte en viktigare förändring av vare sig Polismyndighetens verksamhet (verksamhetsfallet) eller av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden (arbetstagarfallet).

Förhandlingsskyldighet förelåg därför inte enligt 11 § medbestämmandelagen.

Verksamhetsfallet

Det kan inte vara fråga om en viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet att besluta att återta tjänstevapnet från en enskild polisman. Ett sådant beslut påverkar inte Polismyndighetens verksamhet så att det får någon betydelse totalt sett.

Aktuellt beslut har inga likheter med sådana beslut som typiskt sett anses innebära en viktigare förändring av verksamheten, t.ex. utvidgning, omläggning, nedläggning eller inskränkning av verksamheten.

Det finns inte heller några likheter mellan aktuellt beslut och beslut av strategisk eller principiell innebörd för verksamheten som t.ex. verksamhetsplanering och budgetfrågor. Beslutet går inte heller att likna vid frågor på arbetsledningsområdet som t.ex. val av arbetsmetoder eller personalpolitiska frågor såsom rekryteringsprinciper och utbildningsfrågor, som ibland kan ha den omfattningen och betydelsen att de ska anses gälla en viktigare förändring av verksamheten.

De omständigheter, som OFR/P anfört till stöd för att verksamhetsfallet skulle föreligga, är inte sådana att förhandlingsskyldighet har förelagat i detta fall.

Att en polismans tjänstevapen återtas kan knappast anses påverka Sveriges säkerhet eller polisnumerären och därmed Polismyndighetens verksamhet.

Inte heller kan tilliten till och attraktionskraften för polisen som organisation påverkas av ett beslut att återta en enskild polismans tjänstevapen. Tilliten till Polismyndigheten bygger på en mängd omständigheter. En omständighet är att allmänheten måste kunna lita på att Polismyndigheten inte tilldelar tjänstevapen till de poliser som inte har behov av skjutvapen i sin tjänsteutövning.

Möjligheten att utföra arbetsuppgifter som polis är inte beroende av att tilldelas och bära ett skjutvapen, särskilt inte möjligheten att utföra arbetsuppgifter i funktionen som lokalförvaltare vid lokalförsörjningsenheten.

Arbetstagarfallet

Beslutet att återta vapnet innebar inte heller en viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden.

Det är inte riktigt att det av FAP 104-02 skulle framgå att poliser som bl.a. arbetar i yttre tjänst har rätt att bära tjänstevapen. Av 13 § i föreskrifterna följer att en polisman under tjänstgöring ska bära skjutvapen, som tilldelats honom eller henne, vid tjänstgöring i yttre eller inre tjänst där det av säkerhetsskäl är motiverat att bära skjutvapen.

Av de allmänna råden till nyss nämnda bestämmelse framgår att med yttre tjänst avses all tjänstgöring utanför polisens lokaler med undantag för utbildningsverksamhet, fysisk träning, konferenser, möten och liknande eller transporter till eller från sådan verksamhet.

Bestämmelsen om tilldelning av skjutvapen, och när det i tjänsten av säkerhetsskäl är motiverat att bära skjutvapen, gällde före beslutet att återta M.A:s tjänstevapen och gäller fortfarande.

Varken före eller efter beslutet kan det anses ha varit motiverat av säkerhetsskäl att M.A. bar skjutvapen, när han i sin funktion som handläggare för lokalförsörjning rörde sig ute i samhället för att besöka t.ex. lokaler.

M.A. verkade inte, och har i vart fall inte sedan verksamhetsövergången den 1 januari 2015 verkat, som skjut- eller vapeninstruktör. Det ingår inte i lokalförsörjningsenhetens uppdrag att tillhandahålla skjut- eller vapeninstruktörer. Det finns inte heller utrymme att, inom ramen för funktionen handläggare vid lokalförsörjningen, utföra uppdrag som sådan instruktör. Även om M.A. skulle vara skjut- eller vapeninstruktör två gånger per år, behöver han inte ha ett eget tjänstevapen utan kan låna ett vapen för de tillfällena. Det innebär att beslutet att återta M.A:s tjänstevapen inte påverkade hans arbets- eller anställningsförhållanden i fråga om påståendet att han har arbetsuppgifter som skjut- och vapeninstruktör.

M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden är således desamma efter beslutet att återta tjänstevapnet som de var före beslutet.

Beslutet innebar inte någon begränsning av en rättighet eller en förmån.

Särskilt om skyldigheter vid höjd beredskap eller krig

Beslut om krigsplacering fattas med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Rikspolischefen har beslutat att all tillsvidareanställd personal ska krigsplaceras vid Polismyndigheten. Beslutet omfattar såväl poliser som civilanställda.

Det är arbetsgivaren som ensidigt beslutar om krigsplacering vid myndigheten. En totalförsvarspliktig, som inte är nöjd med sin krigsplacering, kan inte överklaga beslutet.

Krigsplacering vid Polismyndigheten omfattas av den allmänna tjänsteplikten, som regleras i 6 kap. lagen om totalförsvarsplikt.

Polismyndigheten ska, i händelse av höjd beredskap och krig, fortsätta med sitt grunduppdrag samt bidra till Försvarsmaktens operativa förmåga. Det innebär att utgångspunkten för alla anställda vid Polismyndigheten är att de är krigsplacerade i den funktion som de har, när det inte råder höjd beredskap eller krig. Arbetstagarna utför samma arbetsuppgifter vid höjd beredskap eller krig som de utför när normaltillstånd råder.

I lagen om totalförsvarsplikt regleras i huvudsak totalförsvarspliktigas skyldigheter. Den enda rättighet som regleras i lagen är rätten att få vara vapenfri. Lagen föreskriver varken skyldigheter eller rättigheter för totalförsvarspliktiga att bära vapen. Vapen är således inte en förutsättning för krigsplacering.

Rikspolischefens beslut, att alla tillsvidareanställda vid Polismyndigheten ska vara krigsplacerade på myndigheten, påverkas inte av beslut att återta tjänstevapen i enskilda fall. Även arbetstagare som inte tilldelats skjutvapen, och därmed även dem som fråntagits ett tilldelat vapen, omfattas av rikspolischefens beslut om krigsplacering.

Förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen har således inte förelegat med anledning av OFR/P:s påstående, att beslutet att återta M.A:s tjänstevapen påverkar hans krigsplacering vid Polismyndigheten och samhällsberedskapen.

Återkommande beslut

Beslut att återta vapen fattas, som nämnts, med stöd av FAP 104-2 och Polismyndighetens arbetsordning, vilka har förhandlats enligt 11 § medbestämmandelagen. Dessa beslut återkommer i verksamheten i huvudsak i samma form och omfattning samt behandlas i en inarbetad ordning och faller därför utanför förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen men fångas upp av dess 12 §.

Med anledning av Polismyndighetens beslut att återta M.A:s tjänstevapen begärde förbundet förhandling enligt 12 § medbestämmandelagen. Förhandling genomfördes den 20 maj 2019. Den förhandlingen avslutades i oenighet.

Andra förhandlingar

Samma dag som förbundet påkallade central tvisteförhandling angående brott mot förhandlingsskyldigheten avseende Polismyndighetens beslut att återta M.A:s tjänstevapen, påkallade förbundet även central tvisteförhandling angående brott mot förhandlingsskyldigheten avseende ett beslut om återtagande av en annan polismans tjänstevapen. Denna polis arbetar, precis som M.A., med lokalförsörjningsfrågor. Förbundet har inte väckt talan mot staten avseende detta beslut och förbundet får således, i vart fall avseende

det beslutet, anses ha accepterat ordningen att beslut att återta tjänstevapen inte omfattas av förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen.

Det finns även exempel på att förbundet historiskt sett inte gjort gällande att beslut att återta vapen omfattas av förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen.

I mars 2017 beslutade Polismyndigheten att återta tjänstevapnet från en annan polis, som arbetade som lokalförvaltare. Förbundet begärde förhandling med stöd av 12 § medbestämmandelagen. Förhandlingen avslutades i oenighet. Förbundet begärde central förhandling. Den centrala förhandlingen genomfördes dock inte på grund av ett misstag från Polismyndighetens sida. Förbundet begärde tvisteförhandling angående brott mot medbestämmandelagen med anledning av att Polismyndigheten inte agerade på förbundets centrala förhandlingsframställan. Lokal tvisteförhandling genomfördes och avslutades i enighet.

Inte under något skede i dessa förhandlingar gjorde förbundet gällande att beslut om att återta tjänstevapen omfattades av förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen.

Förbundet får således, i andra fall än det nu aktuella, anses ha accepterat ordningen att beslut att återta tjänstevapen inte omfattas av förhandlingsskyldigheten enligt 11 § medbestämmandelagen.

Utredningen

Arbetsdomstolen har hållit huvudförhandling i målet. På OFR/P:s begäran har förhör hållits under sanningsförsäkran med M.A. samt vittnesförhör med polismannen och tidigare kollegan till M.A., P.E., polismannen och tidigare vapeninstruktören, J.E., samt fackliga företrädaren för förbundet, S.A. På statens begäran har vittnesförhör hållits med poliskommissarien och HR-chefen, D.O., avdelningschefen för ekonomiavdelningen, F.M., enhetschefen på lokalförsörjningsenheten, L.N.N., samt poliskommissarien och ämnesansvarige för polisiär konflikthantering, T.W. Parterna har även åberopat skriftlig bevisning.

Domskäl

Twisten

Den 24 april 2019 beslutade Polismyndigheten att återta M.A:s tjänstevapen. Någon förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen genomfördes inte innan beslutet fattades. Parterna tvistar om Polismyndigheten varit skyldig att förhandla enligt 11 § första stycket medbestämmandelagen före beslutet att återta tjänstevapnet.

Rättsliga utgångspunkter

Medbestämmandelagen

Enligt 11 § medbestämmandelagen ska en arbetsgivare på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation, i förhållande till vilken denne är bunden av kollektivavtal, innan arbetsgivaren beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, det s.k. verksamhetsfallet, eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen, det s.k. arbetstagarfallet. I de fall som avses i 11 § är således arbetsgivaren skyldig att självant kalla till förhandling innan han eller hon fattar beslut i frågor som omfattas av förhandlingsskyldigheten.

En arbetstagarorganisation som är bunden av kollektivavtal kan, enligt 12 § medbestämmandelagen, påkalla förhandling även i andra frågor än de som avses i 11 § medbestämmandelagen. Om en arbetstagarorganisation påkallar förhandling, måste arbetsgivaren som utgångspunkt förhandla med organisationen innan arbetsgivaren fattar eller verkställer beslutet.

Arbetsgivaren har således ålagts att ta initiativ till förhandling i frågor som innebär viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen enligt 11 §, medan det i övriga situationer är arbetstagarpartens sak att ta initiativ till förhandling enligt 12 §. Dessa båda paragrafer täcker tillsammans hela företagslednings- och arbetsledningsområdet. Varje fråga inom detta område, som inte ryms inom 11 §, fångas upp av 12 § (AD 1980 nr 72).

Av förarbetena och Arbetsdomstolens praxis framgår att begreppet viktigare förändring 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 prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353 f. och t.ex. AD 1980 nr 72). I AD 1979 nr 118 uttalade domstolen att förarbetena tyder på att avsikten varit att dra en gräns mellan å ena sidan periodiskt återkommande rutinemässiga beslut och å andra sidan beslut som innebär något nytt.

I förarbetena anges som exempel på viktigare förändring av verksamheten – utöver beslut som rör formerna för och omfattningen av verksamheten i stort och beslut av mer strategisk eller principiell innebörd – frågor på arbetsledningsområdet såsom mera långsiktiga beslut om arbetsorganisationen, valet av arbetsuppgifter och arbetsmetoder, planering och inrättande av arbetslokaler, arbetstidens förläggning och personalpolitiska frågor av någon omfattning. Utanför begreppet faller beslut och åtgärder av arbetsgivaren, som återkommer från gång till annan i huvudsak i samma form och omfattning, och som då behandlas i en inarbetad ordning (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353 f.).

Som exempel på beslut som innebär viktigare förändringar av arbets- och anställningsförhållanden nämns i förarbetena ingrepp i den enskildes arbets- eller anställningsförhållanden, som inte är enbart tillfälliga och som inte hel-

ler i övrigt är av mindre betydelse, såsom omplacering och omflyttning för viss period, förutom om den är helt kort och tillfällig till följd av sjukfrånvaro eller liknande (se a. prop. s. 354).

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen fattades i enlighet med 15 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2016:5) om polisens skjutvapen m.m., FAP 104-2. Av föreskrifternas 9 § framgår att sådana beslut fattas i enlighet med vad som anges i Polismyndighetens arbetsordning.

Av FAP 104-2 följer att ett skjutvapen efter beslut får tilldelas endast den som godkänts i vissa utbildningar och som kan bedömas lämplig utifrån vissa kriterier samt i sin tjänsteutövning är i behov av skjutvapnet.

I de allmänna råden till bestämmelsen specificeras behov av skjutvapen enligt följande. Behov av skjutvapen har den polisman som regelbundet eller tillfälligt tjänstgör i yttre- eller inre tjänst och i sin funktion förväntas utföra ingripanden som kan innefatta våldsanvändning. Exempel på verksamhet i inre tjänst där det av säkerhetsskäl kan vara motiverat att bära skjutvapen är tjänst i reception dit allmänheten har tillträde, tjänst i andra lokaler dit allmänheten har tillträde eller vid utförande av bevakningsuppgifter.

Enligt 13 § i FAP 104-2 ska en polisman under tjänstgöring bära tilldelat skjutvapen i yttre tjänst eller i sådan inre tjänst där det av säkerhetsskäl är motiverat att bära skjutvapen. Med yttre tjänst avses enligt bestämmelsens allmänna råd i detta sammanhang all tjänstgöring utanför polisens lokaler, dock inte utbildningsverksamhet, fysisk träning, konferenser, möten och liknande eller transporter till eller från sådan verksamhet.

Om behovet att bära skjutvapen upphör, ska enligt 15 § i samma föreskrifter beslut fattas om att återta vapnet.

Frågan om förhandlingsskyldighet på grund av viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet

Parternas ståndpunkter

OFR/P har i denna del sammanfattningsvis gjort gällande att beslutet innebär en viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet av följande skäl. Sveriges säkerhet påverkades, vilket inte är förenligt med regeringens och riksdagens mål om en polisnumerär. Polisens ingripandeförmåga inskränktes och dess arbetsmetoder förändrades, då M.A. inte längre gavs samma förutsättningar att uppfylla sin ingripandeskyldighet. Beslutet hade en strategisk och principiell innebörd för verksamheten. Tilliten och attraktionskraften till polisen som organisation påverkades, eftersom en polisman utan tjänstevapen förlorar möjligheten att utföra sina befogenheter. Det finns en skyddsaspekt avseende tilldelning av utrustning, eftersom våld och hot mot

poliser har ökat markant under de senaste åren. Slutligen innebar beslutet en inskränkning för verksamheten eftersom poliser är krigsplacerade vid Polismyndigheten och har skyldigheter vid höjd beredskap eller krig.

Staten har ifrågasatt vad OFR/P anfört och sammanfattningsvis gjort gällande att beslutet inte har några likheter med sådana beslut som typiskt sett anses innebära en viktigare förändring av en verksamhet och att beslutet inte heller är ett beslut av strategisk eller principiell innebörd för verksamheten.

Arbetsdomstolens bedömning

Parterna är överens om att FAP 104-2 och Polismyndighetens arbetsordning har förhandlats enligt 11 § medbestämmandelagen. Med stöd av dessa regleringar kan Polismyndigheten fatta beslut om att återta enskilda polismäns tjänstevapen, om de inte längre har behov av tjänstevapnet. Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen innebar, enligt Arbetsdomstolens mening, inte någon viktigare förändring av Polismyndighetens verksamhet.

Polismyndigheten har således inte varit förhandlingsskyldig enligt 11 § första stycket första meningen medbestämmandelagen.

Frågan om förhandlingsskyldighet på grund av viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden

Parternas ståndpunkter

OFR/P har i denna del sammanfattningsvis gjort gällande följande. När M.A. rör sig ute i samhället i tjänsten är han att betrakta som polis i yttre tjänst med lagstadgad ingripandeskyldighet. För att kunna uppfylla den skyldigheten behöver han viss utrustning, bl.a. tjänstevapnet. Utan tjänstevapnet skulle han inte kunna ingripa vid t.ex. ett knivöverfall. Det är motiverat av såväl arbetsmiljö- som säkerhetsskäl att han som polisman bär tjänstevapen. Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen förändrade hans förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter som polis. Detta gäller även för hans roll som skjut- och vapeninstruktör, vilket han var fram till årsskiftet 2020/2021. Beslutet påverkade också hans skyldigheter som krigsplacerad vid Polismyndigheten i händelse av höjd beredskap eller krig. Beslutet fick således många följdverkningar för M.A. i hans arbets- och anställningsförhållanden. Det handlar om principiellt viktiga frågor som förbundet har intresse av att förhandla.

Staten har häremot sammanfattningsvis anfört följande. Det finns ingen rätt för poliser som arbetar i yttre tjänst att bära tjänstevapen. M.A. arbetar inte heller i yttre tjänst. Varken före eller efter beslutet var det motiverat av säkerhetsskäl att han bar skjutvapen när han i egenskap av lokalförvaltare rörde sig ute i samhället. Beslutet har inte inneburit någon begränsning av en rättighet eller förmån. Ett tjänstevapen är ett arbetsredskap som ska återtas om det inte längre behövs. M.A. förväntas inte utföra ingripanden som innebär våldsanvändning, varken regelbundet eller tillfälligt. Det finns inte utrymme att utföra uppdrag som skjut- eller vapeninstruktör inom ramen för

funktionen som lokalförvaltare. Även om han varit instruktör ett par gånger per år, har han inte haft behov av ett eget tjänstevapen. Beslutet påverkade inte hans skyldigheter som krigsplacerad. M.A:s arbets- och anställningsförhållanden är desamma efter beslutet att återta tjänstevapnet som de var innan. Beslutet innebär således inte en viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden.

M.A:s arbetsuppgifter

Av utredningen har följande framkommit om M.A:s arbetsuppgifter.

M.A. är anställd som polisinspektör vid Polismyndigheten. Sedan 2012 har han arbetat med lokalförvaltning och sedan den 1 januari 2015 är han placerad på ekonomiavdelningens lokalförsörjningsenhet.

Lokalförsörjningschefen L.N.N. har uppgett bl.a. följande. Lokalförsörjningsenheten sköter alla lokaler som Polismyndigheten hyr. Enheten har cirka 100 medarbetare som tillsammans hanterar 1 000 hyresavtal. Lokalförvaltarnas arbetsuppgifter är i första hand att hålla kontakt med hyresvärdar, se till att avtal hålls och att lokaler är i acceptabelt skick. De flesta som arbetar på enheten är inte poliser. Det ingår inte att ha polisiära uppdrag på lokalförsörjningsenheten.

M.A. har uppgett att han är projektledare för de fastigheter som är mest känsliga för polisen, att han i sitt arbete reser mellan anläggningarna för att tillse säkerheten där och att han har tjänstevapnet med sig när han reser med tåg och bil, men inte när han reser med flyg. Han har förklarat att han har tjänstevapnet för att han är polis med ingripandeskyldighet, att det finns en hotbild mot anläggningarna och att både lokaler, personal och fordon kartläggs.

M.A:s kollega, P.E., som arbetade med M.A. på lokalförsörjningsenheten i tre år, har uppgett att mycket av arbetet handlade om samordning och att representera Polismyndigheten i möten med bl.a. arkitekter och entreprenörer. Han har uppgett att han slutade på enheten på grund av att arbetsgivaren beslutade att återta hans tjänstevapen.

Beslutet

Av utredningen har följande framkommit om beslutet att återta M.A:s tjänstevapen.

Den 24 april 2019 beslutade Polismyndigheten med stöd av 15 § FAP 104-2 att återta M.A:s tjänstevapen. Motiveringen till beslutet var att M.A. i sin funktion som lokalförvaltare på lokalförsörjningsenheten, varken regelbundet eller tillfälligt, förväntades utföra ingripanden som kunde innefatta våldsanvändning och att han därmed inte hade något behov av att bära tjänstevapen.

HR-chefen D.O. har uppgett följande om bakgrunden till beslutet. Arbetsgivaren hade under en tid inte följt upp och återkallat tjänstevapen, som poliser inte längre hade behov av. Under 2019 kom därför Polismyndigheten att besluta att flera personer på it-och ekonomiavdelningarna skulle få sina vapen återtaga. Tjänstevapen återtas annars oftast i samband med att arbetsuppgifter ändras eller när en polis i samband med årlig uppskjutning anser att han eller hon inte längre vill ha vapnet. Tjänstevapnet är Polismyndighetens egendom på samma sätt som all arbetsutrustning för vilken det görs en prövning av arbetstagarens behov. En polis som fått sitt tjänstevapen återtaget kan få tillbaka det, om arbetsuppgifterna ändras så att ett behov av tjänstevapen uppstår på nytt.

Enligt D.O. och L.N.N. har M.A:s anställningsförhållande eller arbetsuppgifter som lokalförvaltare inte förändrats genom beslutet. L.N.N. har vidare, i likhet med ekonomiavdelningens avdelningschef F.M., uttryckt att det inte finns något behov av att bära tjänstevapen som lokalförvaltare och att det tvärtom kan vara olämpligt och kännas olustigt för motparten under ett möte eller en avtalsförhandling, om lokalförvaltaren bär tjänstevapen.

Arbetsdomstolens bedömning

Beslutet att återta M.A:s tjänstevapen var inte tillfälligt men heller inte permanent då det skulle kunna omprövas om hans arbetsuppgifter ändrades.

När beslutet om att återta M.A:s tjänstevapen fattades hade han arbetat med lokalförsörjning i cirka sju år, varav sedan den 1 januari 2015 vid lokalförsörjningsenheten. Det har inte framkommit något som talar för att det legat inom ramen för M.A:s arbetsuppgifter där att bära det arbetsredskap som ett tjänstevapen är. Det saknas skäl att ifrågasätta det som D.O. och L.N.N. har uppgett om att beslutet inte förändrat M.A:s anställningsförhållande eller arbetsuppgifter som lokalförvaltare.

Enligt Arbetsdomstolens mening har Polismyndigheten inte varit förhandlingsskyldig på den grunden att beslutet inneburit att M.A:s förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter förändrats. Den förändring för M.A. som det innebar att han tills vidare inte längre fick ha ett tjänstevapen får, med hänsyn till hans arbetsuppgifter vid lokalförsörjningsenheten, anses objektivt sett vara av mindre betydelse.

När det därefter gäller det som OFR/P har gjort gällande om att beslutet medfört att M.A. inte kan fullgöra sin lagstadgade ingripandeskyldighet och att det påverkar såväl hans arbetsmiljö och säkerhet som hans skyldigheter som krigsplacerad vid Polismyndigheten i händelse av höjd beredskap eller krig, gör Arbetsdomstolen följande bedömning.

Av det som framkommit i förhören med M.A., P.E. och S.A. framstår det som att det är de ovan redovisade frågorna som är av störst vikt för både förbundet och M.A., dvs. att M.A. behöver ett tjänstevapen just för att han är polis. Samtliga har uttryckt att M.A. har behov av tjänstevapnet av det skälet och har understrukt att han som polisman måste kunna ingripa i händelse av

att ett brott begås där han befinner sig i arbetet och att behovet av tjänstevapen påverkas av krigsplaceringen. Samma uppfattning kommer till uttryck i protokollet från den centrala förhandlingen om beslutet att återta M.A:s tjänstevapen, där förbundet anfört dessa grunder samt ifrågasatt FAP 104-2 och yrkat att de föreskrifterna ska ändras.

Enligt med förbundet förhandlade föreskrifter fick emellertid Polismyndigheten återta tjänstevapnet, när den bedömde att behovet av att bära skjutvapen hade upphört. Att förbundet tydligt har den generella uppfattningen att poliser av anförda skäl normalt ska ha tjänstevapen och att de förhandlade föreskrifterna bör ändras i enlighet härmed, innebär enligt Arbetsdomstolens mening inte att det typiskt sett finns ett relevant intresse för den fackliga organisationen att få förhandla inför enskilda beslut om att återta tjänstevapen, när beslutet objektivt sett med hänsyn till arbetsuppgifterna är av mindre betydelse.

Enligt Arbetsdomstolens mening har beslutet således inte heller inneburit någon viktigare förändring av M.A:s arbets- eller anställningsförhållanden av de nu angivna skälen.

När det slutligen gäller frågan om ett uppdrag som skjut- och vapeninstruktör påverkats av beslutet, har parterna olika uppfattningar om M.A. över huvud taget varit sådan instruktör under placeringen vid lokalförsörjningsenheten. Även om Arbetsdomstolen godtar M.A:s uppgifter om att han tidigare verkat som skjut- och vapeninstruktör cirka två gånger per år, så är det genom L.N.N:s uppgifter klarlagt att det inte skett inom ramen för hans anställning på lokalförsörjningsenheten, dvs. han har inte ålagts av arbetsgivaren att utföra den arbetsuppgiften. Både M.A. och T.W. har uppgett att det i och för sig går att låna vapen för instruktionstillfällen. Mot denna bakgrund gör domstolen bedömningen att beslutet om att återta tjänstevapnet visserligen kan sägas ha inneburit ett visst ingrepp av M.A. arbets- eller anställningsförhållanden men att detta varit av mindre betydelse.

Arbetsdomstolens ställningstaganden ovan innebär att Polismyndigheten inte har varit skyldig att förhandla enligt 11 § medbestämmandelagen före beslutet att återta M.A:s tjänstevapen.

Sammanfattning och rättegångskostnader

Arbetsdomstolens ställningstaganden innebär att OFR/P:s talan ska avslås.

Vid denna utgång ska OFR/P betala statens rättegångskostnader i målet. OFR/P har vitsordat det av staten yrkade beloppet.

Domslut

1. Arbetsdomstolen avslår den av OFR/P förda talan.

2. OFR/P ska ersätta statens rättegångskostnader med 140 000 kr avseende ombudsarvode, med ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Karin Renman, Dag Ekman, Kurt Eriksson, Ari Kirvesniemi, Göran Söderlöf, Lenita Granlund och Annette Carnhede. Enhälligt.

Rättssekreterare: Martina Sjölund