

Regeringen har beslutat att omlokalisera Fastighetsmäklarinspektionen från Stockholm till Karlstad. Tvisten gäller om arbetstagare hos myndigheteten är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad efter omlokaliseringen.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2017-11-15
StockholmDom nr 59/17
Mål nr A 82/17
och A 83/17**KÄRANDE**

1. Fackförbundet ST, Box 5308, 102 47 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Veera Littmarck, adress som ovan
2. Jusek, Box 5167, 102 44 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Per-Olof Persson, adress som ovan

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Box 3267, 103 65 Stockholm
Ombud: biträdande chefsjuristen Hedda Mann och arbetsrättsjuristen Brita Hybbinette, adress som ovan

SAKEN

fastställsetalan angående arbetsskyldighet

Bakgrund

Mellan staten samt Fackförbundet ST och Jusek gäller kollektivavtal.

Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) är en statlig myndighet som hanterar frågor om registrering, tillsyn och disciplinära åtgärder som rör fastighetsmäklare. FMI är belägen i Stockholm och har knappt 20 anställda.

Regeringen beslutade i september 2016 att omlokalisera FMI från Stockholm till Karlstad. Omlokaliseringen ska vara genomförd den 1 december 2017.

A.C., C.E., C.A., J.B., O.G. och U.M. (arbetstagarna) är anställda vid FMI. De är medlemmar i Fackförbundet ST respektive Jusek.

Parterna är oense om arbetstagarna är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad efter omlokaliseringen.

Yrkanden

Fackförbundet ST har yrkat att Arbetsdomstolen ska fastställa att A.C. och C.E. inte är skyldiga att stadigvarande utföra arbete för myndigheten i Karlstad.

Jusek har yrkat att Arbetsdomstolen ska fastställa att C.A., J.B., O.G. och U.M. inte är skyldiga att stadigvarande utföra arbete för myndigheten i Karlstad.

Staten genom Arbetsgivarverket har bestritt käromålen.

Ingendera parten har yrkat ersättning för rättegångskostnad.

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

Arbetstagarparterna

Rättsliga grunder

Statligt anställdas arbetsskyldighet regleras genom det enskilda anställningsavtalet. FMI:s verksamhet har bedrivits från Stockholm och myndighetens enda driftsställe är beläget i centrala Stockholm. De berörda arbetstagarna har inte avtalat om skyldighet att stadigvarande arbeta på någon annan ort än Stockholm. Arbetstagarna har sökt, erhållit och utfört arbete i Stockholm. Det finns ingen reglering i kollektivavtal eller författning som påverkar anställningsavtalens innehåll avseende var de är skyldiga att arbeta. Arbetstagarna är enligt sina anställningsavtal därmed inte skyldiga att arbeta vid FMI:s nya driftsställe i Karlstad. Någon sådan skyldighet föreligger inte heller på annan grund.

De aktuella anställningsavtalen ingicks muntligen, varefter arbetsgivaren utfärdade skriftliga anställningsbevis. I dessa anges inget om var arbetstagarna ska ha sin arbetsplats, trots att detta är ett krav enligt 6 c § anställningsskyddslagen.

Verksamheten vid FMI, omlokaliseringen och arbetstagarnas anställningar

FMI bildades 1995 och hette då Fastighetsmäklarnämnden. FMI hanterar tillstånds- och disciplinfrågor avseende fastighetsmäklare. Myndighetens anställda har utfört sitt arbete i Stockholm och det har inte regelmässigt förekommit arbete på annan ort. FMI är en liten myndighet, som vid utgången av 2016 hade 18 anställda. Regeringen har beslutat att myndigheten ska omlokaliseras till Karlstad, som ligger 310 km från Stockholm. Restiden mellan orterna enkel väg är tre och en halv timme med bil, eller två och en halv timme med tåg. Sedan regeringsbeslutet om omlokalisering till Karlstad har tio av de anställda sagt upp sig, och fyra är tjänstlediga.

A.C., som är registratorassistent, anställdes i januari 2011. Hon är 44 år och bor i Gustavsberg. C.E., som är administrativ assistent, anställdes i januari 2006. Hon är 59 år och bor i Enskede. C.A., som är jurist, anställdes den 1 augusti 2016. Hon är 35 år och bor i Sollentuna. J.B., som är jurist med samordningsansvar, anställdes i april 2016. Hon är 45 år och bor på Värmdö. O.G. anställdes vid Kammarkollegiet 1987, och hans anställning har genom övergång av verksamhet övergått till Fastighetsmäklarnämnden och sedan till FMI. Han är 63 år och bor i Stockholm. U.M., som är jurist, anställdes den 10 september 2014. Hon är 53 år och bor i Tullinge.

Samtliga dessa arbetstagare anställdes genom muntliga anställningsavtal. Det sades därvid inget särskilt om arbetsorten, utan det var givet att denna

skulle vara i Stockholm. Det finns heller ingen uppgift om arbetsorten i de skriftliga anställningsbevis som sedan upprättades. FMI har dock regelmässigt i sina anställningsannonser angett att orten är Stockholm. FMI kände till att regeringen tidigare övervägt att flytta myndigheten till annan ort. Det var dock först efter regeringens omlokaliseringsbeslut, som arbetstagarna informerades om att det skulle kunna bli fråga om arbetskyldighet på annan ort.

Arbetskyldighetens omfattning i statlig anställning

Det finns varken någon lag eller något kollektivavtal på det statliga området som reglerar arbetskyldighetens omfattning utöver vad som följer av det enskilda anställningsavtalet. Det tidigare gällande trygghetsavtalet och det nu gällande omställningsavtalet reglerar inte heller arbetskyldigheten. Parterna har i många år fört diskussioner om trygghetsavtalet haft någon verkan i frågan om arbetskyldighetens omfattning vid omlokalisering, men enades till sist om en partsgemensam kommentar som klargjorde att så inte var fallet.

Det bestrids att det finns en sedvänja eller branschpraxis som innebär att myndighetsanställda är arbetskyldiga på den nya orten om regeringen beslutar om omlokalisering. Att det inte kan finnas någon sådan sedvänja som omfattar alla myndigheter framgår redan av det förhållandet att det finns regionala myndigheter där arbetskyldigheten rimligen inte kan omfatta hela riket.

Staten har lyft fram olika exempel på omlokalisering från Stockholm, nämligen Konsumentverkets flytt till Karlstad, Folkhälsoinstitutets och Nuteks flytt till Östersund samt Riksutställningars flytt till Gotland.

Av Riksrevisionens rapport framgår att omlokaliseringen av Konsumentverket medförde att samtliga 191 anställda sade upp sig. Flytten av Folkhälsoinstitutet är ett exempel på en förhandlingslösning, där man enades om en omställningsperiod på ett år för de anställda. Enligt Riksrevisionens rapport flyttade endast fem av de 150 anställda med till Östersund. Även beträffande omlokaliseringen av Riksutställningar hittade man en förhandlingslösning, men man enades inte i sak. Vid MBL-förhandlingarna om omlokaliseringen av Nutek till Östersund, antecknades särskilt i protokollet att arbetstagsidan inte motsatte sig en omlokalisering i detta fall, men att en annan liknande situation inte med nödvändighet skulle handhas på samma sätt. Det markerades alltså att det var fråga om en lösning i det enskilda fallet, som inte avsågs vara praxisskapande. Av protokollet framgår också tydligt att parterna har olika syn på vad som allmänt ska gälla vid omlokaliseringar. Sammanfattningsvis har man i dessa fall nått fram till förhandlingslösningar som har motsvarat vad som skulle ha gällt om de anställda sagts upp på grund av arbetsbrist.

De av staten åberopade förarbetsuttalandena till 1976 års LOA kan varken grundlägga en sedvänja för framtiden eller flyta in i det enskilda anställningsavtalet.

De riktlinjer för Regeringskansliets arbete, som staten åberopat, är inget annat eller mera än ett internt arbetsmaterial. Arbetsgivarverkets information om trygghetsavtalet gäller bara i den situationen att arbetstagaren säger upp sig själv.

Att regeringen kan besluta att omlokalisera myndigheter är allmänt känt, och innebär ingen skillnad mot vad som gäller på andra områden. Den som driver verksamheten kan besluta om verksamhetsorten. Det kan inte dras några särskilda slutsatser av att det vid flytt av myndigheter är fråga om politiska beslut.

Staten

Rättsliga grunder

FMI och de berörda arbetstagarna har genom anställningsavtalen avtalat om arbetsskyldighet oavsett på vilken ort verksamheten vid varje tillfälle bedrivs. Detta följer av att arbetstagarna har anställts vid myndigheten, och inte på någon särskild ort.

I vart fall är arbetstagarna skyldiga att arbeta på den nya orten till följd av branschpraxis i staten. Denna praxis har uppstått genom av staten åberopade förarbetsuttalanden, av vilka framgår att arbetstagare, när de politiska organen beslutar om byte av verksamhetsort, är arbetsskyldiga på den nya orten. I vart fall ger förarbetsuttalandena uttryck för gällande rätt.

Verksamheten vid FMI, omlokaliseringen och arbetstagarnas anställningar

Ett stort antal myndigheter har i olika perioder helt eller delvis omlokaliserats till andra delar av landet. I september 2016 beslutade regeringen att FMI skulle flytta från Stockholm till Karlstad. Därefter har beslut om omlokalisering av andra myndigheter fattats som berör omkring 500 arbetstagare. Fler omlokaliseringar har aviserats.

Frågan om att omlokalisera eller omorganisera FMI har behandlats i bl.a. två rapporter från Statskontoret, i vilka både ledning och personal vid myndigheten var involverade i.

När de berörda arbetstagarna anställdes låg FMI i Stockholm. Frågan om den geografiska arbetsskyldighetens omfattning berördes dock inte när de muntliga anställningsavtalen träffades, och reglerades inte heller i de skriftliga anställningsbevisen.

Arbetstagarna som väljer att säga upp sig omfattas av omställningsavtalet, vilket bl.a. innebär att de under fem år har rätt till individuella omställningsåtgärder och ekonomisk förstärkning.

Arbetsskyldighetens omfattning i statlig anställning

I samband med beslutet att flytta FMI, kontaktade myndigheten Arbetsgivarverket för rådgivning, varvid frågan om arbetsskyldigheten kom upp.

Arbetsgivarverket utgick från den rådande principen, nämligen att när en omlokalisering beslutas av regeringen, och det inte finns någon överenskommelse i fråga om arbetsorten, så är arbetstagarna arbetskyldiga på den nya orten. Arbetstagare som inte vill följa med, får säga upp sig själva.

Denna princip gäller sedan länge och framgår av ett uttalande av departementschefen i förarbetena till 1976 års LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 215). Samma princip kommer till uttryck i förarbetena till 1994 års LOA. Uttalandena återger vad som var och är gällande rätt. De bekräftas också av ingivna riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten, och är enligt information från Arbetsgivarverket även vad man har utgått från vid tillämpningen av det tidigare gällande trygghetsavtalet.

Den nu nämnda principen har tillämpats i praktiken vid tidigare omlokaliseringar av myndigheter. Som exempel kan nämnas Konsumentverkets flytt till Karlstad, Folkhälsoinstitutets flytt till Östersund och Riksutställningars flytt till Gotland. Vid MBL-förhandlingen avseende Konsumentverket redovisade arbetsgivaren sin uppfattning att samtliga anställda hade fortsatt anställning i Karlstad och att den som inte ville följa med fick säga upp sig själv i enlighet med trygghetsavtalet. Vid flytten av Folkhälsoinstitutet var parterna ense om att arbetskyldighet förelåg på den nya orten. Vid flytten av Riksutställningar uttalades inte lika explicit att arbetstagarna var arbetskyldiga på den nya orten, men detta framgår indirekt av upprättade protokoll och anteckningar.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. Staten har åberopat viss skriftlig bevisning.

Domskäl

Twisten

Twisten gäller om arbetstagarna är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad, efter att FMI flyttat dit.

Statens inställning är att arbetstagarna är skyldiga att arbeta i Karlstad. Om arbetstagarna inte önskar följa med dit, anser staten att de själva får säga upp sig.

Arbetstagarparternas uppfattning är följande. Arbetstagarna är inte skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad. Regeringens beslut att flytta FMI till Karlstad innebär att det uppkommer arbetsbrist vid FMI i Stockholm. Arbetstagarna ska därför erbjudas omplacering till Karlstad. Om de avböjer omplaceringserbjudandet, har FMI möjlighet att säga upp arbetstagarna på grund av arbetsbrist.

Tvisten har alltså främst betydelse för om arbetstagarna, för det fall de inte vill arbeta i Karlstad, ska säga upp sig själva eller om de ska bli uppsagda på grund av arbetsbrist. Denna fråga påverkar i sin tur vilka villkor som gäller när anställningen avslutas. Om arbetstagaren säger upp sig själv på grund av en omlokalisering gäller, enligt det statliga omställningsavtalet, kortare uppsägningstid än om det är arbetsgivaren som säger upp på grund av arbetsbrist. Arbetstagaren utesluts även från vissa andra förmåner i avtalet. En arbetstagare som säger upp sig själv riskerar också att drabbas av en karenstid i arbetslöshetsförsäkringen, se 43 b § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och prop. 2012/13:12 s. 92. Frågan om arbetstagarna är arbetsskyldiga i Karlstad kan även ha betydelse för vilka villkor som ska gälla om de ska arbeta där under sin uppsägningstid.

Rättsliga utgångspunkter

Frågan om i vilken utsträckning en arbetstagare inom ramen för sin anställning är skyldig att byta arbetsställe kan regleras i kollektivavtal eller genom personliga avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det har i rättspraxis inte uppställts någon generell utfyllande regel om arbetsskyldighetens geografiska omfattning för de fall frågan inte reglerats i avtal. När domstolen i sådana fall ska bestämma arbetsskyldighetens geografiska omfattning beaktas hur omplaceringar till andra arbetsställen har brukat hanteras hos den aktuella arbetsgivaren och i den aktuella branschen. Bruket hos arbetsgivaren och branschpraxis tillmäts betydelse framför allt om de skulle utvisa att förflyttningar av likartat slag brukar ske beträffande en viss kategori anställda. Även kollektivavtalsbestämmelser i näraliggande frågor kan vara ägnade att belysa vad kollektivavtalsparterna förutsatt om arbetsskyldighetens omfattning eller synsättet i övrigt på avtalsområdet. Se t.ex. AD 1993 nr 151 och AD 1983 nr 115.

När sådana faktorer inte ger någon ledning brukar det antas att arbetstagaren är skyldig att såväl tillfälligt som permanent godta att placeras på annan arbetsplats på samma ort eller på ort som ligger nära. Däremot anses arbetstagaren inte vara skyldig att godta längre förflyttningar än så, med mindre arbetet är av sådan karaktär att det förutsätter förflyttning. Detta har formulerats som att omplacering är tillåten inom ett bekvämt pendlingsavstånd, om inte annat framgår av förhållandena i det enskilda fallet. Se t.ex. Sigeman & Sjödin, Arbetsrätten, 2017, s. 151 och Glavå & Hansson, Arbetsrätt, 2016, s. 598 f., Rönmar, Arbetsledningsrätt och arbetsskyldighet, 2004, s. 153. Jfr Schmidt, Tjänsteavtalet, 1959 s. 204 f.

Avtal om arbetsskyldighet?

Parterna är ense om att de mellan parterna gällande kollektivavtalen inte reglerar frågan om arbetstagarnas skyldighet att inom ramen för anställningen byta arbetsställe.

A.C., C.E., C.A., J.B., O.G. och U.M. har varit anställda mellan ett och tjugo år. När de anställdes låg myndigheten i Stockholm. Det finns inte skäl att tro annat än att såväl arbetstagarna som de personer vilka för statens

räkning träffade anställningsavtalen, då utgick från att myndigheten skulle fortsätta att ligga i Stockholm och att arbetet skulle utföras där.

Parterna är emellertid ense om att det när arbetstagarna anställdes inte förekom någon diskussion mellan dem och myndighetens företrädare om vad som skulle gälla om FMI t.ex. flyttades till något annat ställe i Stockholms kommun, någon annan kommun i Storstockholm, någon annan närbelägen ort eller ännu längre bort. De skriftliga anställningsbevisen innehåller inte heller någon reglering av arbetstagarnas geografiska arbetskyldighet.

Arbetsdomstolens slutsats är därför att staten och respektive arbetstagare inte träffat något avtal om arbetskyldighetens geografiska omfattning.

Arbetstagarparterna har anfört följande. FMI har inte lämnat någon skriftlig information till arbetstagarna om att de skulle vara skyldiga att arbeta på annan arbetsplats om myndigheten flyttades. Ett sådant anställningsvillkor är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet och arbetsgivaren skulle ha informerat om villkoret enligt 6 c § anställningsskyddslagen. Eftersom FMI inte lämnat information om ett för arbetstagarna tyngande och överraskande villkor, ska detta gå ut över arbetsgivaren.

Arbetsdomstolen får här framhålla följande. Av Arbetsdomstolens praxis framgår att en arbetsgivares underlåtenhet att lämna information enligt 6 c § anställningsskyddslagen kan vara till nackdel för arbetsgivaren vid prövningen av vad som ska anses ha överenskommit mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (se t.ex. AD 2017 nr 50 och AD 2002 nr 137).

Arbetsdomstolen har nyss funnit att FMI och arbetstagarna inte träffat avtal om arbetskyldighetens geografiska omfattning och frågan är därför vilken arbetskyldighet som ska gälla i avsaknad av avtal. För bedömningen av denna fråga har det inte någon betydelse om FMI skulle ha lämnat information enligt 6 c § anställningsskyddslagen om arbetskyldighetens geografiska omfattning.

För att bedöma frågan om arbetstagarna – när frågan inte har reglerats i avtal – är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad, finns det skäl att närmare granska hur skyldigheten för arbetstagare att byta stationerings- eller arbetsort har hanterats på det statliga området vid omlokalisering av myndigheter. Arbetsdomstolen kommer inledningsvis att kortfattat belysa några drag i rättsutvecklingen för statliga anställningar. Arbetsdomstolen kommer därefter att redovisa dels delar av utvecklingen av omställningstryggheten på statens område, dels vad utredningen visar om hur omlokaliseringar hanterats i praktiken. Avslutningsvis görs en sammanvägd bedömning.

Rättsutvecklingen för statliga anställningar

I 36 § 1809 års regeringsform angavs som en utgångspunkt att statstjänstemän var oavsättliga. Bestämmelsen kom att kritiserats för att försvåra för en effektiv statsförvaltning, samtidigt som det visade sig svårt att få till stånd en ändring av grundlagen. Lösningen blev att staten genom olika avlöningsreglementen begränsade oavsättlighetens räckvidd. Ett exempel var att en skyldighet att avgå med pension infördes på detta vis. Det var omdiskuterat

om denna regleringsmetod var förenlig med grundlagen. Se t.ex. Ekström, Skiljande från statlig tjänst, 1989, s. 9 ff. och Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt del I, 1956, s. 259 ff.

Det avlöningsreglemente som gällde närmast före 1965 års statstjänstemannalag var *Statens allmänna avlöningsreglemente* (SAAR) från 1948. SAAR gällde för tjänstemän. Vid denna tid fanns väsentligen tre typer av anställningar för statstjänstemän, nämligen fullmakt, konstitutorial och förordnande. Ordinarie tjänst tillsattes som utgångspunkt genom fullmakt eller konstitutorial. Sådana tjänstemän var i princip oavsättliga. Övriga tjänstemän tillsattes genom förordnade, som kunde gälla för viss tid eller tills vidare. Tjänsteman med förordnande tills vidare kunde sägas upp.

I SAAR angavs att en tjänstemans stationeringsort skulle bestämmas av Kungl. Maj:t eller, om det inte framgick av omständigheterna, av berörd myndighet (9 §). I SAAR fanns även en allmän regel om tjänstemans lyd-nadsplikt. Denna gällde såväl för anställda med fullmakt och konstitutorial, som för anställda med förordnande. Lydnadsplikten avsåg främst att följa tjänstgöringsföreskrifter, men omfattade inte att byta stationeringsort. Skyldigheten att byta stationeringsort reglerades i stället i 13 § som gällde den s.k. förflyttningsskyldigheten. Enligt den bestämmelsen var en tjänsteman skyldig att låta sig förflyttas till annan stationeringsort eller annan ordinarie tjänst vid i första hand samma verk. Det fanns särskilda regler med vidsträcktare förflyttningsskyldighet för bl.a. Krigsmakten. Förflyttningsskyldigheten gällde bara för dem som var anställda med fullmakt eller konstitutorial. Att regeln inte gällde för anställda med förordnande berodde på att dessa på indirekt väg kunde tvingas att flytta genom att de sades upp, om de var förordnade tills vidare, eller inte fick förnyat förordnande, om de var förordnade för viss tid. Se Ericsson, De statliga avlöningsförfattningarna, 1956, s. 179.

Genom *1965 års förhandlingsrättsreform* ändrades reglerna för statligt och kommunalt anställda tjänstemän i syfte att ge dessa rätt att förhandla och träffa kollektivavtal på ett sätt som liknade det som gällde för andra arbetstagare.

Ett led i reformen var att 36 § i äldre regeringsformen ändrades på så sätt att regeln om oavsättlighet bara skulle gälla den som utnämnts till domare, dvs. ordinarie domare. För övriga statstjänstemän angavs att grundläggande regler om statstjänstemän ska ges i lag. Grundlagsregleringen fick därmed väsentligen samma utformning som den har i dag (se 11 kap. 7 § och 12 kap. 7 § regeringsformen).

Kravet på att grundläggande regler om statstjänstemän skulle ges i lag medförde att bestämmelser som tidigare funnits i SAAR kom att införas i 1965 års statstjänstemannalag. I samband härmed kom vissa ändringar att göras, bl.a. avseende tjänstemännens lyd-nadsplikt (10 §) och förflyttningsskyldigheten för anställda med fullmakt och konstitutorial (34 §). Beträffande förflyttningsskyldigheten angavs att anställda med fullmakt och konstitutorial

fick förflyttas till annan statlig tjänst som tillsätts med samma anställningsform. Bestämmelsen nämner alltså inte – som 13 § SAAR – byte av stationeringsort. Av förarbetena framgår att en skyldighet att byta stationeringsort ansågs följa av lydnadsplikten, såsom den reglerades i 10 § statstjänstemannalagen. I förarbetena uttalades att det av den lagstadgade lydnadsplikten följer att en ”tjänsteman är skyldig att underkasta sig ändrade bestämmelser om tjänstgöringsområde och stationeringsort samt sådan vidsträcktare eller ändrad tjänstgöring hos myndighet, som icke i grund ändrar tjänstens beskaffenhet”. Se prop. 1965:60 s. 161, se också s. 216.

I sammanhanget bör också sägas några ord om begreppet tjänst. Före 1994 års LOA användes uttrycket tjänst i flera betydelser. Det kunde syfta såväl på anställningen som sådan, som på arbetsuppgifterna, men också på en befattning eller arbetstagarens plats i organisationen. När det i 34 § statstjänstemannalagen talades om att flyttas till annan tjänst och, i de nyss återgivna förarbetsuttalandena, angavs att tjänsten i grunden förändras, tycks det syfta på befattningen eller arbetstagarens plats i organisationen. Om t.ex. en adjunkt, som fått fullmakt att undervisa i vissa ämnen vid ett läroverk, flyttades för att arbeta med samma ämnen vid ett annat läroverk, lär detta ha uppfattats som en annan tjänst eller befattning. Om däremot verksamheten vid en myndighet flyttades från en ort till en annan utan organisatoriska förändringar, torde berörda tjänstemän alltjämt ansetts inneha samma tjänst eller befattning. Det skulle då alltså inte vara fråga om att arbetstagaren lämnar en tjänst samtidigt som han eller hon får en ny tjänst (jfr SOU 1975:1 s. 663). Förflyttningsregeln i 1965 års statstjänstemannalag tycks alltså inte ha varit tillämplig om en myndighet flyttade från en ort till en annan utan att det skedde någon organisatorisk förändring som innebar att ”tjänsten” ändrades.

Genom 1965 års statstjänstemannalag kom alltså skyldigheten att flytta till annan stationeringsort att föras från förflyttningsskyldigheten till den allmänna lydnadsplikten. En konsekvens av detta var att skyldigheten att byta stationeringsort kom att uträckas till att även omfatta tjänstemän med förordnande. Vad som närmare kan ha varit skälet till denna förändring framgår inte av den utredning som finns tillgänglig för Arbetsdomstolen. En tänkbar förklaring kan vara att staten såg ett ökat behov av omstrukturering av den statliga verksamheten och att omlokaliseringar av myndigheter skulle underlättas om såväl ordinarie som icke-ordinarie tjänstemän behandlades lika i fråga om skyldigheten att tåla byte av stationeringsort.

År 1976 genomfördes nästa steg i reformeringen av den offentliga anställningen, varvid 1965 års statstjänstemannalag ersattes med *1976 års LOA*. 1976 års LOA gällde alla arbetstagare i staten, inte bara tjänstemän.

I syfte att öka utrymmet för fackliga förhandlingar och kollektivavtal togs bestämmelsen om statstjänstemännens lydnadsplikt i 10 § statstjänstemannalagen inte med i 1976 års LOA. Avsikten var att frågor om offentliganställas åligganden i anställningen i stället skulle följa av den allmänna arbetsledningsrätten, med beaktande av vad som gällt sedan tidigare (se t.ex.

prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 215 och AD 1982 nr 112). I propositionen redovisar föredragande statsråd hur offentliganställdas åligganden i tjänsten skulle komma att gestalta sig utan en lagstadgad lydndsplikt. Han anförde därvid bl.a. följande.

(D)et ankommer på de politiska organen eller myndighet som de bestämmer att besluta om myndighets verksamhetsort. I det statliga anställningsavtalet måste därför anses ingå även en skyldighet för den anställda att ”följa med”, om det allmänna beslutar om en omlokalisering av hans anställningsmyndighet. Naturligtvis är han dock i en sådan situation oförhindrad att i stället lämna tjänsten efter egen uppsägning. Prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 215.

Det citerade uttalandet tycks ge uttryck för tanken att det inte skulle vara praktiskt möjligt att genomföra de politiska organens beslut om att flytta en myndighet om inte berörda arbetstagare var skyldiga att flytta med. Uttalandet hade visst fog för sig i förhållande till statstjänstemän som var anställda med fullmakt eller konstitutorial, vilka inte kunde sägas upp på grund av arbetsbrist. Om dessa inte var skyldiga att ”följa med” skulle staten i princip vara skyldig att betala dem lön utan att kunna tillgodogöra sig deras arbete. Statligt anställda som förordnats tills vidare kunde däremot sägas upp på grund av arbetsbrist, och staten kunde alltså avsluta deras anställningar om de inte ville flytta med. Vid denna tid var en betydande del av statstjänstemännen alltjämt oavsättliga. Fram till 1976 skulle ordinarie tjänster tillsättas med fullmakt eller konstitutorial. Genom LOA avskaffades konstitutorial, men de tidigare reglerna gällde alltjämt för dem som redan var anställda med denna anställningsform. Även efter 1976 tillsattes inte bara ordinarie domare med fullmakt, utan även högre tjänstemän (tjänstemän med viss lönegrad eller högre).

Numera anställs i stort sett alla statligt anställda, utom ordinarie domare, tills vidare eller för viss tid. Det återgivna förarbetsuttalandet har därigenom förlorat sin sakliga tyngd, i den meningen att en skyldighet för arbetstagarna att följa med vid en politiskt beslutat myndighetsflytt inte längre är en förutsättning för att flytten ska kunna genomföras. Inte desto mindre återspeglar uttalandet den arbetskyldighet som gällde efter införandet av 1965 års statstjänstemannalag och som enligt föredragande statsråd fortfarande skulle gälla efter införandet av 1976 års LOA.

År 1994 togs ytterligare ett steg i att närma den offentliga anställningen till det som gäller på privat sektor, genom att 1976 års LOA ersattes med 1994 års LOA, som alltjämt gäller. En förändring som då genomfördes var att institutet tjänst slopades. I SOU 1992:60, som låg till grund för 1994 års LOA, uttalades att om arbetsgivaren har för avsikt att flytta arbetsstället, t.ex. vid utlokalisering, kan arbetstagaren från arbetskyldighetssynpunkt välja mellan att godta att utföra arbetsuppgifterna enligt anställningsavtalet på det nya arbetsstället eller att säga upp sig (s. 153). Uttalandet återkom inte i propositionen. Där angavs dock att arbetstagares arbetskyldighet får bestämmas med ledning av den allmänna arbetsledningsrätten och med beaktande av vad som sedan gammalt gällt för stats- och kommunaltjänstemän (prop. 1993/94:65 s. 1).

Omplaceringsförordningen, trygghetsavtalet och omställningsavtalet

Det finns i sammanhanget även skäl att kort beröra hur regleringen kring omställningstrygghet på det statliga området utvecklats.

Länge utgick statens personalpolitik från att uppsägningar på grund av arbetsbrist inte skulle ske. Uppkom övertalighet till följd av omstruktureringar eller rationaliseringar löstes situationen genom omplacering och naturlig avgång. Förhållandena kom delvis att ändras i samband med större omställningar i de statliga affärsverken under 1960-talet och den betydande utlokalisering av statlig verksamhet från Stockholm som genomfördes under 1970-talet. År 1972 träffades ett trygghetsavtal, där staten åtog sig att genom en aktiv omplaceringsverksamhet i möjligaste mån bevara anställningstryggheten för de övertaliga arbetstagarna. Om omplacering inte kunde ske inom den aktuella myndigheten, skulle det undersökas om det fanns möjlighet till anställning inom annan myndighet. Detta hanterades centralt via Statens personalnämnd. Se SOU 2002:59 s. 42 ff.

Verksamheten vid Statens personalnämnd reglerades i *omplaceringsförordningen* (1974:1006, omtryckt 1980:1093). Av förordningen framgick – såvitt är av intresse i målet – att en arbetstagare som berördes av en omlokalisering kunde anmäla att han eller hon ville bli omplacerad till en annan tjänst, och Statens personalnämnd kunde då bestämma att tjänstemannen skulle erhålla en tjänst som var ledig vid en annan myndighet.

Som synes var utformningen av omplaceringsförordningen väl förenlig med synsättet att arbetstagarna är skyldiga att följa med vid omlokalisering, genom att berörda arbetstagare – om de inte önskade att följa med – kunde begära att omplaceras.

År 1990 träffades ett nytt trygghetsavtal för den statliga sektorn. *Trygghetsavtalet* innehöll en lång rad förmåner för bl.a. arbetstagare som sades upp på grund av arbetsbrist. För det första fanns olika typer av åtgärder som syftade till att arbetstagarna skulle få nya anställningar. Därutöver fanns bl.a. regler om förlängd uppsägningstid, rätt till löneutfyllnad m.m. om arbetstagaren fick ny anställning med lägre lön, avgångsersättning vid arbetslöshet samt pensionsersättning till arbetstagare som uppnått viss ålder och som valde att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Se SOU 2002:59 s. 63 ff.

Trygghetsavtalet var inte bara tillämpligt på arbetstagare som blev uppsagda på grund av arbetsbrist, utan även på arbetstagare som valde att säga upp sig i samband med omlokalisering. Bestämmelsen hade följande lydelse.

Omlokalisering

8 §

En arbetstagare som är arbetsskyldig på en ny ort i samband med en omlokalisering men som väljer att inte följa med och därför säger upp sig själv, omfattas av avtalet. [...]

Vid omlokalisering ska inriktningen vara att en arbetstagare som väljer att inte följa med till den nya orten ska få en sådan omställningstid från omlokaliseringsbeslut till anställningens upphörande att arbetstagaren på ett rimligt sätt, jämfört med vad som gäller vid uppsägning på grund av arbetsbrist, kan få Trygghetsstiftelsens bistånd.

Parterna i målet är ense om att trygghetsavtalet inte innebar en reglering av arbetstagarnas arbetsskyldighet i olika avseenden. Detta framgår också av den partsgemensamma kommentaren till avtalet.

Likväl ger trygghetsavtalet ett betydande stöd för att det på statens område tillämpats en ordning där arbetstagare är skyldiga att följa med vid omlokaliseringar. Regeln om att även arbetstagare som säger upp sig själva vid omlokalisering ska omfattas av avtalet, som såvitt känt helt saknar motsvarighet i andra omställningsavtal, skulle knappast vara befogad om arbetstagarnas arbetsskyldighet t.ex. var begränsad till orter på bekvämt pendlingsavstånd.

Från och med den 1 januari 2015 har trygghetsavtalet ersatts av *omställningsavtalet*. Även det nya avtalet är tillämpligt på arbetstagare som är arbetsskyldiga på en ny ort och som i samband med en omlokalisering väljer att inte följa med och därför säger upp sig själva. En viktig skillnad är dock att en arbetstagare som säger upp sig i samband med omlokalisering inte har rätt till alla förmåner enligt avtalet. En sådan arbetstagare har inte rätt till förlängd uppsägningstid och heller inte rätt till vissa pensionsförmåner.

Omlokalisering av myndigheter i praktiken m.m.

I nyhetsbrevet ”Arbetsgivarverket informerar” från den 22 februari 2000 lämnas information om trygghetsavtalets tillämpning vid omlokalisering. Nyhetsbrevet riktar sig till centrala, regionala och lokala myndigheter. I nyhetsbrevet anges att trygghetsavtalet gäller för en arbetstagare som i samband med omlokalisering väljer att inte följa med till den nya orten och som därför säger upp sig själv.

År 2003 publicerade Regeringskansliet riktlinjer för arbetet med organisations- och strukturförändringar inom staten. Riktlinjerna vänder sig till chefer och handläggare inom Regeringskansliet. Riktlinjerna ger uttryck för uppfattningen att arbetstagare som berörs av en omlokalisering av en myndighet eller en del av myndighet inte ska sägas upp på grund av arbetsbrist, utan att de är arbetsskyldiga på den nya orten. Riktlinjerna ger även uttryck för att arbetstagare som inte önskar följa med vid en omlokalisering, får säga upp sig själva och att de då omfattas av trygghetsavtalets förmåner.

Såväl nyhetsbrevet som riktlinjerna visar att staten vid denna tid hade uppfattningen att omlokaliseringar av myndigheter skulle hanteras på så sätt att någon uppsägning på grund av arbetsbrist inte skulle ske, utan att arbetstagare som inte önskade flytta med själva fick säga upp sig och då skulle omfattas av förmånerna i trygghetsavtalet. Nyhetsbrevet och riktlinjerna är ensidigt upprättade av staten i egenskap av arbetsgivare och de kan inte tas till intäkt för att uppfattningen skulle ha delats av berörda arbetstagarorganisationer.

Under mitten av 00-talet genomfördes flera omlokaliseringar av myndigheter från Stockholm till andra delar av landet. Fyra av dessa har belysts av parterna, nämligen Konsumentverkets flytt till Karlstad, Riksställningars flytt till Gotland samt Folkhälsoinstitutets och Nuteks omlokaliseringar till Östersund. Av de protokoll från MBL-förhandlingar som åberopats framgår uttryckligen att omlokaliseringen av Konsumentverket, Folkhälsoinstitutet och Nutek hanterats på det sätt som staten gör gällande i målet. Berörda arbetstagare sades inte upp på grund av arbetsbrist. I stället fick de arbetstagare som inte önskade följa med själva säga upp sig. Även åberopade handlingar såvitt avser flytten av Riksställningar ger stöd för att någon uppsägning på grund av arbetsbrist inte skedde, utan att arbetstagare som inte ville följa med fick säga upp sig. Det framgår vidare att staten vid de berörda omlokaliseringarna erbjöd olika paket, som var mer generösa för arbetstagarna än som följde av trygghetsavtalet, t.ex. genom ”prova-på-paket” eller kompensation för karenstid i arbetslöshetsförsäkringen för den som sade upp sig.

Av protokollen framgår vidare att de lokala arbetstagarorganisationerna i förhandlingarna avseende flytten av Konsumentverket ansåg att arbetstagarna borde bli erbjudna arbete i Karlstad, och att de som inte accepterade erbjudandet skulle sägas upp av arbetsgivaren. Vid flytten av Nutek angav den lokala Saco-S-föreningen att omlokalisering skulle ske genom uppsägning på grund av arbetsbrist. Av protokollet avseende flytten av Folkhälsoinstitutet framgår däremot att arbetsgivaren och berörda lokala arbetstagarorganisationer var ense om att arbetstagarna var arbetskyldiga i Östersund.

Sammanfattningsvis visar utredningen att de fyra omlokaliseringarna av staten hanterats på så vis att berörda arbetstagare inte sagts upp på grund av arbetsbrist, utan att arbetstagare som inte önskade flytta fick säga upp sig. Det har också framgått att berörda lokala arbetstagarorganisationer i vart fall i vissa fall ifrågasatt denna ordning. Några rättstvister har dock inte uppkommit mellan parterna vid dessa tillfällen. Detta torde, som arbetstagarparterna framhållit, ha berott på att berörda lokala arbetstagarorganisationer sammantaget varit nöjda med de omställningspaket som erbjöds.

En sammanvägd bedömning

Frågan om arbetstagarna är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad efter omlokaliseringen av FMI har betydelse för om arbetstagarna, för de fall de inte vill följa med till Karlstad, ska säga upp sig själva eller bli uppsagda på

grund av arbetsbrist. Denna fråga påverkar vilka villkor som kommer att gälla när anställningen avslutas.

Som redan nämnts finns det inte skäl att tro annat än att såväl arbetstagarna som myndighetens företrädare, när anställningsavtalen träffades, utgick från att myndigheten skulle fortsätta att ligga i Stockholm och att arbetet skulle utföras där. De uppgifter som arbetstagarparterna lämnat i målet visar att påfallande få arbetstagare har flyttat med när myndigheter har flyttats så långt att det blir svårt för arbetstagarna att bo kvar på den ursprungliga orten. Det finns därför skäl att utgå från att arbetsorten typiskt sett är en viktig förutsättning när arbetstagare väljer var de ska arbeta.

Statens beslut att flytta FMI från Stockholm till Karlstad innebär, om arbetstagarna följer med, en mycket väsentlig förändring av deras arbetsförhållanden med stora konsekvenser för deras livsföring i övrigt. Att det är fråga om en av arbetsgivaren beslutad organisationsförändring med så ingripande konsekvenser för arbetstagarna, talar för att förändringen ska hanteras enligt reglerna för uppsägning på grund av arbetsbrist, med de omställningsförmåner som – främst genom avtal – är kopplade till en sådan uppsägning.

Emellertid ger såväl rätts- och avtalsutvecklingen som vad som framkommit om flyttningen av de fyra myndigheterna starkt stöd för att det på statens område sedan mitten på 1960-talet konsekvent har upprätthållits en ordning där arbetstagare vid omlokalisering är skyldiga att följa med till den nya orten och att berörda arbetstagare, om de inte önskar göra detta, får säga upp sig själva. Den ordningen tillkom genom 1965 års statstjänstemannalag och det framgår av förarbetena till såväl 1976 års som 1994 års LOA att arbetskyldighet för statligt anställda ska bestämmas med beaktande av vad som sedan tidigare gällt för statstjänstemän.

Det historiska skälet till den i detta avseende vidsträckt arbetskyldigheten lär stå att finna i att betydande grupper av de statligt anställda fortfarande under 1970-talet inte kunde sägas upp på grund av arbetsbrist. Utan en vidsträckt arbetskyldighet för dessa grupper skulle det i praktiken inte ha varit möjligt att flytta myndigheter. Eftersom i stort sett alla statligt anställda numera kan sägas upp på grund av arbetsbrist har detta argument minskat i betydelse. Mot detta ska ställas att omställningstryggheten på statens område – från 1974 års omplaceringsförordning till 1990 års trygghetsavtal och 2015 års omställningsavtal – anpassats till en praktik där arbetstagare är skyldiga att följa med vid omlokaliseringar, genom att de omfattas av trygghetsanordningarna om de väljer att inte följa med till den nya orten. En annan sak är att förmånerna för den berörda gruppen i det nya omställningsavtalet klart försämrats för denna grupp.

Arbetsdomstolen finner alltså att det på statens område sedan mitten av 1960-talet har tillämpats en ordning där arbetstagare vid omlokalisering av myndigheter är skyldiga att följa med till den nya orten, att denna ordning är väl förankrad i lag och förarbeten samt att parterna på den statliga sektorn sett till att arbetstagare som säger upp sig i samband med omlokalisering av

myndigheter omfattas av tillämpliga omställningsregleringar. Med beaktande härav finner Arbetsdomstolen vid en sammanvägd bedömning att de sex arbetstagarna är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad, efter att FMI flyttat dit.

Fackförbundet ST:s och Juseks talan ska därför avslås.

Det ska understrykas att Arbetsdomstolen inte tagit ställning till arbetsskyldigheten i andra fall än där regeringen beslutat att flytta hela myndigheten från en ort till en annan.

Domslut

Arbetsdomstolen avslår Fackförbundet ST:s och Juseks talan.

Ledamöter: Jonas Malmberg, Håkan Lundquist, Berndt Molin, Göran Söderlöf, Lotta Kärger, Carl-Gustaf Hjort (skiljaktig) och Anders Hammarbäck (skiljaktig).

Rättssekreterare: Pontus Bromander

Domsbilaga
i mål nr A 82/17
och A 83/17

Ledamöterna Anders Hammarbäck och Carl-Gustaf Hjorts skiljaktiga mening

Twisten gäller om arbetstagarna är skyldiga att stadigvarande arbeta i Karlstad efter att FMI flyttat dit.

FMI:s verksamhet har bedrivits från Stockholm där myndighetens enda driftställe finns. Arbetstagarna har sökt och erhållit arbete i Stockholm. De har under sina anställningar enbart utfört arbete vid myndighetens kontor i Stockholm.

Arbetstagarna har träffat muntliga avtal med FMI, utan att frågan om skyldighet att arbeta på andra orter berörts. FMI har fattat beslut i anställningsärendena och utfärdat anställningsbevis. I besluten finns inga uppgifter om var arbetstagarna är skyldiga att utföra sitt arbete.

Med beaktande härav har arbetstagarna inte haft anledning att räkna med att de skulle vara skyldiga att tåla en så långtgående arbetsskyldighet som att stadigvarande byta arbetsplats från Stockholm till Karlstad, vilket är en avsevärt vidare arbetsskyldighet än som gäller på den övriga arbetsmarknaden. Det har därför ålegat arbetsgivaren att, när anställningsavtalen ingicks, klargöra vilken arbetsskyldighet man avsåg skulle gälla. Så har inte skett för de berörda arbetstagarna.

Vid flera av de redovisade omlokaliseringarna har parterna varit oeniga om arbetsskyldighetens omfattning men löst frågan genom pragmatiska förhandlingsuppgörelser. Vi är därför tveksamma till att det utvecklats en branschpraxis om arbetsskyldighet vid omlokaliseringar.

Mot bakgrund härav anser vi att arbetstagarparternas talan ska bifallas.