

Fråga om arbete som ordförande i en ideell förening som ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott är en s.k. förtroendeskadlig bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, för en polis som arbetar i receptionen i ett polishus. Interimistisk prövning.

ARBETSDOMSTOLENBESLUT
2017-06-27
StockholmBeslut nr 43/17
Mål nr A 71/17**KÄRANDE**

Polisförbundet, Box 5583, 114 85 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Maria Fridolin, LO-TCO Rättsskydd AB,
Box 1155, 111 81 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Polismyndigheten, Box 12256, 102 26 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristen Ola Svensson, samma adress

SAKEN

upphävande av arbetsgivares beslut att en arbetstagare inte ska åta sig viss
bisyssla; nu fråga om interimistisk prövning

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. J.E. är medlem i Polisförbundet.

J.E. är anställd som polisinspektör hos Polismyndigheten och arbetar i
polishusets reception i Umeå med bl.a. pass- och beslagsärenden.

Enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) får en
arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon
verksamhet som kan rubba förtroendet för den arbetstagarens eller någon
annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens
anseende.

J.E. ansökte i oktober 2016 hos Polismyndigheten om tillstånd till bisyssla
som ordförande i den ideella föreningen Handihandförkvinnofrid
(Föreningen).

Den 29 mars 2017 fattade Polismyndigheten, enligt 7 c § LOA, följande
beslut med anledning av J.E:s ansökan.

Beslut

Bisyslan ordförande i den ideella föreningen handihandförkvinnofrid är
inte förenlig med din anställning vid Polismyndigheten. Du ska därför
inte åta dig bisyslan.

Redogörelse för ärendet

[...]

I ansökan har du uppgett: att du tillsammans med en vän startade en Facebook-sida med namnet handihandförkvinnofrid och snabbt fick väldigt många följare, vilka vid inlämnandet av ansökan uppgick till cirka 1100 personer. Sedan starten av Facebook-sidan har ni uppfattat att det funnits ett uppdämt behov av samtal och medmänskligt stöd för våldsutsatta kvinnor och män (psykiskt-, fysiskt- och ekonomiskt våld).

Enligt bilagan till din ansökan bildades föreningen den 7 september 2016. Syftet är ovan nämnda och att vägleda dem vidare till professionell hjälp. Föreningen skall även arbeta för att medvetandegöra samhällsproblemet med våld i nära relationer och kvinnofridskränkningar samt driva opinion för förändrade attityder och förstärkt lagstiftning. Bland annat genom att delta vid paneldiskussioner, delta i manifestationer med mera.

Du har, enligt bilagan till ansökan, tagit upp med din vän att ditt yrke som polis innebär att du har anmälningsskyldighet. Utifrån det har ni beslutat att du inte kommer att ta hand om Facebook-sidans inkorg, där de flesta kontakter med föreningen tas. Vidare beslutade ni att vid varje nytt möte där ni möter allmänheten eller individer som vill komma i kontakt med föreningen skall du börja med att informera om att du är polis och har anmälningsskyldighet. Vill de berätta något som kan vara ett brott och som inte är anmält – och som de inte vill ha anmält – måste de be dig lämna rummet innan de berättar om händelsen.

Du anser, enligt vad du anger i bilagan till din ansökan, att ditt uppdrag inom föreningen inte på något sätt inverkar på ditt arbete som polis.

I mailkorrespondensen den 15 november 2016 har du utvecklat dina arbetsuppgifter och föreningens omfattning i medlemsantal och spridning över landet. Du har sagt att du räknar med att lägga 5–10 timmar/månad på ditt arbete inom föreningen.

Beträffande dina uppgifter inom föreningen har du i mail den 15 november 2016, framfört att du som styrelseordförande kommer att leda styrelsens arbete och vara ansiktet utåt. Ditt fokus kommer att ligga på opinionsbildning, attityd och förändringsarbete. Du förtydligar också att styrelsen har bildat en arbetsgrupp för den konkreta jourverksamheten och kontakten med de utsatta som söker föreningens hjälp. Du ingår inte i denna grupp. Du framför också att det alltid finns en risk att du som polis får höra talas om brott som inte har anmälts. Din bedömning är att risken för det inte är större genom att du är ordförande i föreningen.

Skäl för beslutet

[...]

Polismyndighetens bedömning

Uppdraget som ordförande i föreningen innebär att du kommer att vara ansiktet utåt. Ett par av uppgifterna som du nämner är opinionsbildning, attityds- och förändringsarbete, bland annat genom att delta i

paneldebatter med andra aktörer och manifestationer. Föreningens syfte är att stötta våldsutsatta kvinnor (och män) genom medmänsklighet och samtal samt vägleda dem vidare till professionell hjälp. Föreningen ska även arbeta för att medvetandegöra samhällsproblemet med våld i nära relationer och kvinnofridskränkningar samt driva opinion för förändrade attityder och förstärkt lagstiftning.

Våld i nära relation och kvinnofridskränkningar är uppgifter som ligger inom det polisiära verksamhetsområdet.

Allmänhetens förtroende kan komma att ifrågasättas genom föreställningar om att en arbetstagare och kanske även dennes kollegor inte är helt opartiska vid bedömningar av situationer och åtgärder som har anknytning till en verksamhet där en polisanställd verkar. Även om den aktuella bisysslan inte skulle rubba förtroendet för din egen opartiskhet i din tjänsteutövning, finns risk att bisysslan kan komma att rubba förtroendet för annan arbetstagare i myndigheten eller skada myndighetens anseende. Mot bakgrund härav är din bisyssla inte tillåtlig enligt 7 § LOA. Du ska således inte åta dig bisysslan.

Yrkanden

Polisförbundet har yrkat att Arbetsdomstolen ska upphäva Polismyndighetens beslut av den 29 mars 2017 rörande J.E., och förklara att hennes bisyssla är förenlig med 7 § LOA.

Polisförbundet har vidare yrkat att Arbetsdomstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgäande avgörande bestämmer att Polismyndighetens beslut tills vidare inte ska gälla.

Polisförbundet har även yrkat att målet, sedan en prövning av yrkandet om interimistiskt förordnande ägt rum, förklaras vilande i avvaktan på att förhandlingar rörande tvistefrågan slutförts.

Staten har bestritt såväl käromålet i huvudsak som yrkandet om interimistiskt förordnande och anslutit sig till Polisförbundets yrkande om vilandeförklaring.

Detta beslut behandlar yrkandet om interimistiskt förordnande.

Parterna har anfört i huvudsak följande.

Polisförbundet

Sakomständigheter

J.E. är polisinspektör och hanterar pass- och beslagsärenden. Hennes arbetsuppgifter består i huvudsak av att hantera passansökningar och lämna ut pass, ta hand om parkeringsskador och parkeringsanmärkningar, tillverka provisoriska registreringsskyltar och hantera gods som är eller har varit

beslagtaget. J.E. hanterar i fråga om anmälningar bara sådana som gäller förlust av pass. Det finns en särskild anmälningsmottagare som tar emot anmälningar om t.ex. brott i nära relation. J.E. bistår aldrig denna anmälningsmottagare. Hon arbetar inte som utredare.

J.E. är sedan september 2016 ordförande i Föreningen. Föreningens syfte är att stötta våldsutsatta kvinnor och män genom medmänsklighet, samtal och vägledning vidare till professionell hjälp. Föreningen arbetar även med att medvetandegöra samhällsproblemet med våld i nära relationer och kvinnofridskränkningar samt att driva opinion för förändrade attityder och förstärkt lagstiftning. Det huvudsakliga syftet är att erbjuda våldsutsatta kvinnor och män samtalsstöd med hjälp av i Föreningen aktiva medlemmar, som själva har personlig erfarenhet av att leva i en relation där våld och kränkningar förekommit. De personer som kontaktar Föreningen kan alltså få prata med någon som har egna erfarenheter av situationen och förståelse för vad situationen innebär och de tankar, funderingar och känslor som kan uppkomma. Om de personer som kontaktar Föreningen vill få ytterligare hjälp eller stöd, hänvisas de till kvinnojourer eller kvinnofridsmottagningar.

Alla sex styrelseledamöter i Föreningen har personlig erfarenhet av våld i nära relationer, vilket gör att de har stor förståelse för andra som blivit utsatta för sådant och goda möjlighet att hjälpa dem. Som styrelseordförande leder J.E. Föreningens arbete och är ansiktet utåt. Fokus ligger på opinionsbildning och attityd- och förändringsarbete. Styrelsen har bildat en arbetsgrupp för den konkreta jourverksamheten och kontakten med de utsatta personer som söker Föreningens hjälp. J.E. ingår inte i denna arbetsgrupp. Skulle J.E. ändå vid något tillfälle hamna i direkt kontakt med de personer som söker sig till Föreningen, kommer hon att inledningsvis redogöra för sin rapporteringsskyldighet i egenskap av polis och uppmana den som inte känner sig bekväm med hennes närvaro att be henne att avlägsna sig.

Bisysslan bedrivs i begränsad omfattning om cirka 5–10 timmar i månaden och inbringar inga inkomster till J.E. personligen. Arbetet bedrivs helt ideellt och de inkomster Föreningen får härrör från försäljning av pärlarmband, som Föreningens medlemmar tillverkar.

Argumentation

J.E. har ett starkt personligt intresse av att åta sig bisysslan, som består av föreningsarbete utan något förvärvsintresse i en ideell förening med ett gott syfte. Bisysslan består av styrelsearbete samt opinions-, attityds- och förändringsarbete för Föreningens räkning. J.E:s bisyssla måste anses vara av sådant ideellt slag som man enligt förarbetena till 7 § LOA ska ta särskild hänsyn till (AD 2011 nr 83).

J.E:s arbetsuppgifter hos Polismyndigheten består i huvudsak av att handlägga pass- och beslagsärenden. Bisysslan omfattar således inte arbetsuppgifter av samma eller liknande slag som de hon utför vid Polismyndigheten. Det finns inga påtagliga beröringspunkter av betydelse för

förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten mellan J.E:s bisyssla och verksamheten vid Polismyndigheten.

Det förefaller långsökt att Föreningens arbete med att tillhandahålla psykosocialt stöd och rådgivning om vart man kan vända sig om man lever i en destruktiv relation, skulle innebära risk för en opartisk rättegång till fördel för målsäganden. Polismyndigheten är själv enligt förundersökningskungörelsen skyldig att ge viss vägledning, råd och stöd till målsägande, utan att Polismyndigheten för den sakens skull riskerar att uppfattas som opartisk i sin myndighetsutövning.

Andra anställda hos Polismyndigheten är styrelseledamöter i en ideell förening för anställda inom rättsväsendet med syfte bl.a. att öka förståelsen för faran med droger och förstärka kampen mot narkotikabrottslighet.

Allmänheten skulle ställa sig positiv till att en polis på sin fritid uppmärksammar och är engagerad i frågor som rör våld i nära relationer och kvinnofridskränkning.

Det vore orimligt att, utifrån synsättet att J.E. för allmänheten först och främst är polis, pröva bisysslan mot alla inom Polismyndigheten förekommande arbetsuppgifter. Det skulle också vara oförenligt med vad som framgår av förarbeten och praxis på området. Det finns inget som hindrar Polismyndigheten från att göra en förnyad bedömning av om bisysslan är tillåten för det fall J.E. skulle få förändrade arbetsuppgifter framöver.

Skulle det trots allt anses finnas en viss risk för förtroendeskada, bör J.E:s starka personliga intresse av att få åta sig bisysslan medföra att den risken får anses godtagbar.

Rättsliga grunder

Beslutet att J.E. inte ska åta sig bisysslan strider mot 7 § LOA. Bisysslan rubbar inte förtroendet för hennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet och skadar inte heller myndighetens anseende.

Enligt 38 § LOA får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftägande avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla. Polisförbundet har visat sannolika skäl för sin talan i målet.

Staten

Sakomständigheter och argumentation

Staten står fast vid den bedömning som anges i beslutet av den 29 mars 2017 och vill tillägga och förtydliga följande.

Föreningen har som främsta målgrupp våldsutsatta kvinnor och män. Ett av syftena med Föreningens verksamhet är att stötta och vägleda dem vidare genom samtal till professionell hjälp. Därutöver arbetar Föreningen med opinionsbildning och liknande. På Föreningens sida på Facebook anges att ”föreningens syfte är att stötta våldsutsatta kvinnor och arbeta för kvinnofrid”.

Målgruppen i den stöttande verksamheten hos Föreningen är således individer som har blivit utsatta för brott. Detta får antas inbegripa såväl personer som har polisanmält brott, som personer som inte gjort en polisanmälan men där det kan bli aktuellt. En del av de individer som Föreningen stöttar och som anmält att de utsatts för brott är målsägande, vilket betyder att de får särskild juridisk status och vissa möjligheter under förundersökningen, se t.ex. 13 a § tredje stycket förundersökningskungörelsen (1947:948).

Föreningens verksamhet har därmed uppenbara beröringspunkter med Polismyndighetens verksamhet. Föreningen riktar sig särskilt till brottsutsatta individer som många gånger är målsägande i en pågående förundersökning eller står inför valet att polisanmäla.

J.E. är polisinspektör och för närvarande placerad i receptionen i Umeå. Hennes arbetsuppgifter, som består av service och kundkontakt mot allmänheten, varierar. Det ingår i hennes arbetsuppgifter i receptionen att ta emot anmälningar om brott och att betjäna personer som är anmälda eller misstänkta för brott. Det betyder att det finns beröringspunkter mellan hennes arbetsuppgifter vid Polismyndigheten och Föreningens verksamhet. Poliserna har en vid arbetsskyldighet, och J.E:s arbetsuppgifter kan, utifrån vad verksamheten kräver, behöva förändras till att avse arbete med exempelvis förundersökningar.

Beröringspunkterna mellan Föreningens och Polismyndighetens verksamhet innebär en risk för att bisysslan kan leda till att det kan ifrågasättas om Polismyndighetens utredningar bedrivs på ett objektiva och opartiska sätt. Polismyndigheten, och tidigare länspolismyndigheterna, har av samma skäl regelmässigt avslagit liknande ansökningar från andra poliser om exempelvis olika slags engagemang inom Brottsofferjouren, såsom t.ex. brottsofferstöd och vittnesstöd.

Även andra problem med förtroendet för Polismyndighetens verksamhet kan uppstå. Det är inte otänkbara att det skulle kunna ha betydelse för utgången i en rättsprocess att målsäganden under resans gång fått vägledning och hjälp av en polis inom ramen för dennes bisyssla, alternativt från en förening eller liknande i vilken en polis har ett betydande inflytande. Den nära kopplingen kan leda till en uppfattning hos allmänheten att rätten till en rättssäker prövning i domstol rubbas av att det finns poliser eller polisanställda som vid sidan av sin anställning tillåts utöva en bisyssla som syftar till att lämna stöd och hjälp till ena partssidan. Det skulle riskera att

undergräva Polismyndighetens trovärdighet när det gäller en av myndighetens mest fundamentala uppgifter, nämligen att objektivt utreda och beivra brott.

Bisysslan ska inte bedömas enbart utifrån J.E:s nuvarande arbetsuppgifter. Vilken placering hon har för tillfället inom Polismyndigheten är inte något som kan anses vara allmänt känt. I förhållande till allmänheten är hon först och främst polis. Även om J.E. för närvarande inte arbetar med förundersökningar, vilket dock i och för sig ingår i hennes arbetskyldighet, kan bisysslan negativt påverka förtroendet för hennes kollegor som arbetar med det. Allmänheten kan tro att hon har möjlighet att påverka hur en förundersökning bedrivs. Det kan nämligen komma fram att hon känner, tidigare har arbetat med eller har någon annan relation till de kollegor som utreder ett ärende eller så kan allmänheten i vart fall tro det.

Den risk för förtroendeskada som det skulle innebära om objektiviteten och opartiskheten i Polismyndighetens brottsutredande arbete skulle komma att börja ifrågasättas bland allmänheten är inte försvarlig.

J.E. får som ordförande i Föreningen antas ha ett så betydande inflytande över verksamheten att det inte bör ha någon avgörande betydelse att hon, enligt vad hon själv uppger, kommer avstå från direkt kontakt med sådana brottsutsatta personer i jourverksamheten som kontaktar Föreningen för att få stöd (jämför AD 2017 nr 28).

Staten bedömer inte att allmänheten, däribland även personer som misstänks för brott, troligen skulle ställa sig positiv till att en polis på fritiden har ett aktivt engagemang i en förening till stöd för målsägande. Den bedömningen gäller trots att Föreningen i grunden har ett gott syfte.

Rättsliga grunder

Allmänhetens förtroende kan komma att ifrågasättas genom föreställningar om att en arbetstagare och kanske även dennes kollegor inte är helt opartiska vid bedömningar av situationer och åtgärder som har anknytning till en verksamhet där en polisanställd verkar. Även om den aktuella bisysslan inte skulle rubba förtroendet för J.E:s opartiskhet i hennes tjänsteutövning, finns det risk för att bisysslan kan komma att rubba förtroendet för andra arbetstagare hos Polismyndigheten eller skada Polismyndighetens anseende. Mot bakgrund härav är bisysslan inte tillåten enligt 7 § LOA.

Skäl

Rättsliga utgångspunkter

Bestämmelsen i 7 § LOA, som redovisats inledningsvis i beslutet, motsvarades i 1976 års lag om offentlig anställning av 6 kap. 1 § som hade flyttats över från 13 § statstjänstemannalagen utan någon saklig ändring (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 250). Bestämmelsen fick sitt nuvarande sakliga

innehåll genom en ändring i 13 § statstjänstemannalagen som trädde i kraft den 1 juli 1970. Ändringen hade föregåtts av en statlig utredning (Bisysslo-utredningen) som 1969 lade fram betänkandet Offentliga tjänstemäns bisysslor (SOU 1969:6). Detta betänkande, samt den proposition som följde (prop. 1970:72), är fortfarande de vägledande förarbetena för den nu gällande bestämmelsen i 7 § LOA. Förarbetena har redovisats utförligt i t.ex. AD 1989 nr 123 och AD 2004 nr 108, se även AD 2014 nr 45 med bl.a. hänvisningar till ytterligare rättsfall, vartill hänvisas.

Det avgörande för om en bisyssla är förtroendskadlig eller inte är vilka beröringspunkter av betydelse för förtroendet för opartiskheten i arbetet vid myndigheten som finns mellan bisysslan och den statsanställdes aktuella arbetsuppgifter, hans eller hennes kollegor eller verksamheten vid främst den myndighetsenhet där den statsanställda arbetar. Det är förtroendet för den statsanställdes och hans eller hennes kollegors opartiskhet i arbetet som skyddas av bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor. Med uttrycket ”myndighetens anseende” i bestämmelsen åsyftas vidare inte myndighetens anseende i varje hänseende utan bara anseendet för att opartiskhet (objektivitet, saklighet) iakttas i myndighetens verksamhet (se prop. 1970:72 s. 75). Det är inte nödvändigt att allmänhetens förtroende i verkligheten har rubbats eller ens att något har inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel.

Tillåtligheten av en bisyssla bedöms med hänsyn till bl.a. graden av risken för förtroendskada i det enskilda fallet. I första hand är prövningen inriktad mot att bedöma graden av risk för förtroendskada. Vidare bedöms om graden av risk för förtroendskada är försvarlig. Dessutom beaktas bisysslans betydelse för arbetstagaren personligen. Om arbetstagaren har ett starkt personligt intresse av att utföra en viss bisyssla, talar det för att något större risk för förtroendskada bör accepteras. Som exempel har nämnts bisysslor som är uttryck för en arbetstagares ideella intressen, t.ex. socialvårdande eller annars välgörande verksamhet. Det förhållandet att det finns allmänna intressen för att bisysslan utförs kan också tala för att en relativt sett högre risk för förtroendskada måste accepteras. Fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag nämns som exempel på bisysslor som mindre ofta lär omfattas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor. Vid den samlade bedömningen av vilken risk som i det enskilda fallet är acceptabel inverkar arbetstagarens uppgifter inom myndigheten i hög grad, liksom bisysslans omfattning och dess beskaffenhet (se SOU 1969:6 s. 79–86).

Polisväsendet hör otvivelaktigt till de slag av offentlig verksamhet som har allmänhetens ögon riktade på sig. Vidare är innehållet i Polismyndighetens verksamhet, som i stor utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskilda och även har vissa inslag av rättskipande uppgifter, sådant att det måste ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för Polismyndighetens opartiskhet kan upprätthållas. Rent generellt kan det därför sägas att riskgraden för förtroendskada på grund av bisysslor är hög när det gäller poliser och att endast förhållandevis små risker för sådana förtroendskador

bör accepteras vid en tillämpning av 7 § LOA. Det måste, som framgått ovan, ändå bli fråga om en samlad bedömning av risken för förtroendeskada och den försvarliga riskgraden i det enskilda fallet, varvid sådana generella synpunkter som nyss nämnts trots allt inte kan bli mer än riktningsgivande. (Se AD 1989 nr 123.)

Polisers bisysslor har prövats i AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55, AD 2011 nr 83, AD 2017 nr 27 och AD 2017 nr 28. AD 2004 nr 108 och AD 2011 nr 83 gällde poliser som hade bisysslor som det fanns ett allmänt intresse av att dugliga personer, med de kvaliteter och kvalifikationer som poliser brukar ha, utför. AD 2014 nr 45 gällde en motsvarande situation för en kronoinspektör hos Kronofogdemyndigheten.

I AD 2004 nr 108 ville en polis, som arbetade i Stockholm, ha en bisyssla som deltidbrandman i Nykvarns kommun, inom den aktuella polismyndighetens upptagningsområde. Enligt Arbetsdomstolens mening fanns det ingenting som talade för att allmänheten generellt sett skulle vara annat än positivt inställd till att en polis på sin fritid arbetar som deltidbrandman. Vid en samlad bedömning fann Arbetsdomstolen att de eventuella riskerna för förtroendeskada som skulle kunna uppstå om polisen tilläts att som bisyssla arbeta som deltidbrandman framstod som försvarliga, bl.a. med hänsyn till de allmänna intressen som fick anses tala för att han åtar sig att arbeta som deltidbrandman.

AD 2011 nr 83 gällde tre poliser som var förtroendevalda politiker i socialnämnden i samma kommun som de arbetade. Av utredningen i målet kunde den slutsatsen dras att det knappast i praktiken förekom att de tre poliserna i sina förtroendeuppdrag fick kännedom om brott som inte redan var kända av polisen. Risken för att en förtroendeskada skulle uppkomma ansågs hänga samman med hur stor risken var att poliserna befattade sig med ärenden som rörde en och samma person inom ramen för både anställningen som polis och förtroendeuppdraget. Den konkreta risken för att det kunde uppstå en intressekonflikt, och därmed risk för förtroendeskada, var låg, bl.a. eftersom poliserna inte hade yttre tjänst och sällan sysslade med myndighetsutövning. Bisysslorna ansågs vara uttryck för ideella intressen. Att poliserna tilläts utöva bisysslan ansågs utgöra ett starkt allmänt intresse. Arbetsdomstolen kom sammanfattningsvis fram till att graden av risk för förtroendeskada låg inom ramen för vad som bör tolereras.

I AD 2014 nr 45 var en kronoinspektör utsedd som god man eller förvaltare för flera personer som behövde hjälp. Det samhälleliga intresset av tillgång till lämpliga gode män och förvaltare talade enligt Arbetsdomstolen för att bisysslan borde tillåtas även om det fanns vissa risker för förtroendeskada. Enligt Arbetsdomstolens mening innefattade det som staten anfört inga påtagliga eller konkreta beröringspunkter eller intressekonflikter mellan arbetet som kronoinspektör och uppdraget som god man och förvaltare. Vid en samlad bedömning fann Arbetsdomstolen att de eventuella risker för förtroendeskada som kronoinspektörens bisysslor kunde innebära framstod

som försvarliga, bl.a. med hänsyn till de allmänna intressen som talade för att han åtar sig sådana uppdrag.

AD 2017 nr 28 gällde en polis som arbetade som utredare på familjevårdssektionen i Polisområde Nordvästra Skåne. Polisen var delägare och styrelseordförande i ett aktiebolag som arrangerade föreläsningar i skolor, kommuner och landsting om nätetik i syfte att förebygga att ungdomar utnyttjas. Som föreläsare engagerades bl.a. poliser. Arbetsdomstolen ansåg i interimistiskt beslut att det mellan bisysslan och verksamheten vid Polismyndigheten fanns få beröringspunkter av betydelse för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten. Risken för förtroendeskada ansågs så låg att den var acceptabel.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet (frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften). I föreningsfriheten ligger också friheten att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144, se också SOU 1975:75 s. 194). Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller vissa sammanslutningar. (Jämför AD 1995 nr 122.) Det finns även grundlagsskyddad yttrandefrihet.

Regering och riksdag har under lång tid prioriterat att förbättra skyddet för och stödet till personer som har utsatts för brott. En rad olika åtgärder har vidtagits för att öka stödet generellt till alla som har utsatts för brott, liksom särskilt för att förbättra situationen för kvinnor och barn som har utsatts för våld i nära relationer. En del särskilt avsatta medel för att kvalitetsutveckla arbetet med våldsutsatta kvinnor, barn som bevittnat våld och våldsutövare har riktat sig direkt till ideella organisationer. (Dir. 2012:38, se också t.ex. skr. 2016/17:10.)

Regeringen har utsett en polis till nationell samordnare mot våld i nära relationer med uppgift att bl.a. samla och stödja berörda myndigheter, kommuner, landsting och organisationer, aktivt verka för att förbättra samverkan mellan berörda aktörer och bidra till en ökad samsyn kring hur våld i nära relationer bäst ska förebyggas och bekämpas, i samråd med berörda aktörer bidra till att sprida och förbättra genomslaget av befintlig kunskap på området och aktivt verka för att synliggöra olika aspekter och negativa konsekvenser av våld i nära relationer för såväl berörda aktörer som allmänheten (dir. 2012:38 och SOU 2014:89).

Bedömning

Staten har inte ifrågasatt Polisförbundets uppgifter om J.E:s engagemang i Föreningen. Parterna verkar i allt väsentligt överens om vilka arbetsuppgifter J.E. har i receptionen i polishuset i Umeå, dock att Polismyndigheten, men inte Polisförbundet, anser att det ingår i hennes nuvarande arbetsuppgifter att ta emot anmälningar om brott.

Mellan Föreningens verksamhet, såvitt den avser stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott, och Polismyndighetens verksamhet

finns det i och för sig klara beröringspunkter, eftersom Polismyndigheten i sin brottsingripande och brottsutredande verksamhet arbetar med just sådana personer när det gäller brott som har någon målsägande. Det står också, enligt Arbetsdomstolens mening, klart att det som regel är oförenligt med 7 § LOA att en polis, som beslutar om eller annars arbetar med ingripanden mot eller förundersökningar om brott som har någon målsägande, på sin fritid har som mer regelbunden bisyssla att själv ge just personer som anser sig ha varit utsatta för brott stöd och hjälp utöver vad som följer av de plikter en polis har även på fritiden.

I det nu aktuella fallet deltar J.E., såvitt framkommit, inte personligen i Föreningens verksamhet med stöd och hjälp åt enskilda personer. Hon har själv begränsat sitt föreningsengagemang med hänsyn till sin ställning som polis. Hennes uppgifter i Föreningen är att som styrelseordförande leda densamma och vara ”ansiktet utåt” med fokus på opinionsbildning samt attityd- och förändringsarbete. Föreningsfriheten gör att själva medlemskapet i Föreningen inte kan läggas J.E. till last vid en bedömning enligt 7 § LOA. På motsvarande sätt förhåller det sig – med hänsyn till yttrandefriheten – med de åsikter hon kan yttra inom ramen för Föreningens opinionsbildande verksamhet. Det har inte gjorts gällande att J.E. för närvarande i sin anställning som polis har några brottsutredande arbetsuppgifter i receptionen annat än att staten som nämnts anser att det ingår i hennes arbetsuppgifter att ta emot anmälningar om brott, eller att hon arbetar med att ingripa mot brott. Polisförbundet har å sin sida gjort gällande att hon enbart hanterar anmälningar som gäller förlust av pass och att det finns en särskild anmälningsmottagare som hanterar exempelvis relationsbrott.

Bedömningen av om det finns risk för förtroendeskada ska enligt Arbetsdomstolens mening göras utifrån de förhållanden som nu föreligger, dvs. med utgångspunkt i de arbetsuppgifter J.E. för närvarande har, varvid en konkret riskbedömning ska göras (jfr AD 2011 nr 83).

Det kan, på utredningens nuvarande stadium, i och för sig antas att J.E. i sin roll som Föreningens ordförande har kontakter, förutom med de övriga styrelseledamöterna, med personer just därför att de anser sig ha varit utsatta för brott. Vidare kan det inte uteslutas att J.E. i sitt arbete som polis i polishusets reception skulle kunna komma i kontakt med personer just därför att de är anmälda eller misstänkta för brott eller anser sig ha varit utsatta för brott. Det finns således vissa beröringspunkter mellan J.E:s arbete som polis och hennes bisyssla. Därmed finns det i och för sig en viss risk för förtroendeskada. Mot bakgrund av J.E:s nuvarande arbetsuppgifter och hennes begränsade uppgifter i den ideella föreningen, där hon inte deltar i stödverksamheten, då det inte kan förmodas vara allmänt känt att hon är ordförande i Föreningen samt att Föreningens verksamhet inte synes bedrivs enbart i Umeå får den risken dock, enligt Arbetsdomstolens mening, anses låg.

Arbetsdomstolen konstaterar vidare att Föreningens verksamhet och därmed J.E:s engagemang i denna får anses samhällsnyttig och att det finns ett allmänt intresse av att sådan verksamhet bedrivs. J.E. får antas ha ett starkt personligt intresse av att ha bisysslan, som är av rent ideell natur.

Arbetsdomstolen kommer på utredningens nuvarande stadium sammanfattningsvis fram till att risken för förtroendeskada får anses acceptabel mot bakgrund av J.E:s nuvarande arbetsuppgifter, att hon inte själv på sin fritid lämnar stöd och hjälp till brottsutsatta, att verksamheten inte enbart riktar sig till personer i det polisområde där J.E. arbetar och såväl det personliga intresset hos J.E. som det allmänna intresset av Föreningens verksamhet. Vid den bedömningen bör Polismyndighetens beslut tills vidare inte gälla.

Målet ska, enligt 4 kap. 7 § tredje stycket arbetstvistlagen, förklaras vilande i väntan på att parterna har tvisteförhandlat klart.

Arbetsdomstolens ställningstagande

1. Arbetsdomstolen bestämmer, för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftägande, slutligt, avgörande, att Polismyndighetens beslut den 29 mars 2017 om J.E:s bisyssla tills vidare inte ska gälla.
2. Arbetsdomstolen förklarar målet vilande i väntan på att tvisteförhandlingarna slutförts. Det ankommer på part att anmäla till Arbetsdomstolen när tvisteförhandlingarna har slutförts.

Ledamöter: Sören Öman (skiljaktig), Inger Andersson, Berndt Molin, Lars Josefsson (skiljaktig), Helena Linde, Sofie Rehnström och Ulla Persson.

Beslutsbilaga
i mål nr A 71/17

Ledamöterna Sören Ömans och Lars Josefssons skiljaktiga mening

I likhet med majoriteten anser vi att Föreningens och Polismyndighetens verksamheter har klara beröringspunkter. Också vi anser att föreningsfriheten och yttrandefriheten har den inverkan på bedömningen enligt 7 § LOA som majoriteten angett.

I Polismyndighetens verksamhet med ingripande mot och utredande av brott som har någon målsägande finns det normalt två distinkta partssidor – den som anser sig ha varit utsatt för ett brott och den som är misstänkt för brottet – som typiskt sett har direkt motstående intressen i fråga om Polismyndighetens inblandning. Genom bisysslan engagerar sig J.E. på sin fritid i en ledande position i en förening som riktar in sin verksamhet mot bara den ena partssidan och ger de som anser sig ha varit utsatta för brott stöd och hjälp. Bisysslan är därför till sin art sådan att den typiskt sett riskerar förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten i och med att allmänheten lätt kan få för sig att den polis som agerar ensidigt på sin fritid också kan komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten i samma riktning. Det gäller enligt vår mening oberoende av vilka arbetsuppgifter den bisysslande polisen för tillfället har. Att poliser och andra offentliga tjänstemän kan få författningssenliga arbetsinstruktioner att i sin anställning stödja samma partssida är en helt annan sak, eftersom den relevanta risken för förtroenderubbning ligger i att en polis frivilligt och på sin fritid engagerar sig för den partssidan.

J.E. verkar som ordförande i Föreningen, som ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott. Av utredningen framgår att hon därvid har kontakter med åtminstone fem andra styrelseledamöter som anser sig ha varit utsatta för brott och att det i Föreningen finns aktiva medlemmar som själva har personlig erfarenhet av att leva i en relation där våld och kränkningar förekommit. Det framstår som åtminstone sannolikt att J.E. i sin egenskap av ordförande och därmed främsta företrädare för Föreningen har även andra kontakter med medlemmar och andra just därför att de anser sig ha varit utsatta för brott. Det är nämligen svårt att tänka sig hur en ordförande i en förening med det aktuella syftet skulle kunna undvika det.

Mot den bakgrunden anser vi på utredningens nuvarande stadium att risken för förtroendeskada på grund av bisysslan är sådan att Polismyndighetens beslut tills vidare bör fortsätta gälla. Vi kommer alltså till slutsatsen att Polisförbundets yrkande om motsatsen ska avslås.

Vi tycker som majoriteten och parterna att målet ska få vila nu.