

En polis, som arbetar i polishuset med annat än brottsutredningar, verkar på sin fritid som ordförande i en ideell förening som bl.a. ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för våld i nära relationer. Arbetsdomstolen har funnit att engagemanget som ordförande i föreningen är en s.k. förtroendskadlig bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

ARBETSDOMSTOLEN

DOM
2018-07-04Dom nr 45/18
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: f.d. chefsjuristen Karl Pfeifer, Arbetsgivarverket, Box 3267,
103 65 Stockholm

SAKEN

bisyssla

Bakgrund

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

J.E. är anställd som polisinspektör hos Polismyndigheten och arbetar dels i polishusets reception i Umeå med bl.a. pass- och beslagsärenden, dels med att gå igenom vissa ansökningar rörande pass och id-kort.

Enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) får en arbetstagarare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för den arbetstagararens eller någon annan arbetstagararens 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 relationer 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.

Polisförbundet väckte talan mot staten och yrkade bl.a. att Arbetsdomstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftägande avgörande skulle bestämma att Polismyndighetens beslut tills vidare inte skulle gälla.

I interimistiskt beslut den 27 juni 2017 (AD 2017 nr 43) förordnade Arbetsdomstolen att Polismyndighetens beslut tills vidare inte skulle gälla. Doms-tolen förklarade vidare målet vilande i avvaktan på att parterna skulle slutföra förhandlingar rörande tvistefrågan.

Parterna har därefter anmält att tvisteförhandlingar har genomförts utan att parterna kunnat enas.

Yrkanden

Polisförbundet har yrkat att Arbetsdomstolen ska upphäva Polismyndighetens beslut av den 29 mars 2017 avseende J.E. i ärende A458.993/2016.

Staten har bestritt yrkandet.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

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

Polisförbundet

Sakomständigheter

J.E:s arbetsuppgifter vid Polismyndigheten

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 beslagttaget. Hon arbetar inte som utredare. Under ett arbetspass i receptionen växlar J.E. normalt mellan receptionsarbete och arbete med att hantera beslag. Hon 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 relationer. J.E. bistår aldrig denna anmälningsmottagare och receptionspersonalen tar inte upp anmälningar om brott ens när den personal som tar upp sådana anmälningar är frånvarande. Receptionspersonalen bär inga namnskyltar.

Sedan sommaren 2017 arbetar J.E. hälften av sin arbetstid, sex veckor åt gången, med att gå igenom vissa ansökningar rörande pass och nationella id-kort. Detta arbete innefattar ingen personlig kontakt med personer som besöker polisstationen. I praktiken arbetar J.E. därmed i receptionen och med beslagshantering i genomsnitt sex månader per år.

Alla arbetsuppgifter som J.E. utför, med undantag för utlämnande av beslagtagna bilnycklar, utförs också av civilanställda. J.E. är den enda bland dem som utför samma slags arbetsuppgifter som är polis.

Föreningens verksamhet samt J.E:s roll och engagemang i den

J.E. är sedan september 2016 ordförande i föreningen. Föreningen har en Facebooksida. 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. Föreningen tar aktivt ställning mot brott och våld i nära relationer. Vid sidan av föreningen finns det flera hundra andra som på ett eller annat sätt sysslar med liknande frågor och som också har egna hem- eller Facebooksidor.

Det huvudsakliga syftet är att erbjuda våldsutsatta kvinnor och män samtalsstöd med hjälp av föreningens styrelseledamöter, utom J.E.. 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 och får kontaktuppgifter till dessa. Föreningen tillhandahåller inte skyddat boende och bistår inte heller vid kontakter med polis, advokat, socialtjänst m.fl. eller följer med på rättegångar. Föreningen är inte någon behjälplig i ett brottmål. Föreningen tillhandahåller i stället ett medmänskligt, icke-professionellt samtalsstöd, med råd och tips om hur man kommer ur en dysfunktionell relation. Det är inte fråga om ett aktivt och handfast stöd till någon som har en uttalad brottsoffer- eller målsägandestatus. Däremot tar föreningen som nämnts ställning mot brott och våld i nära relationer och jobbar aktivt för kvinnofrid i samhället.

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 anmälningsplikt i egenskap av polis och uppmana den som inte känner sig bekväm med hennes närvaro att be henne att avlägsna sig. Hon kommer att hänvisa till övriga i styrelsen. De som söker kontakt med föreningen gör detta genom att skicka ett meddelande på föreningens Facebooksida. J.E. har inte åtkomst till meddelandena och hon deltar som nämnts inte heller i föreningens stödverksamhet. Vid en hypotetisk intressekonflikt har hennes anmälningsplikt ett givet företräde.

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 en syster till en styrelseledamot tillverkar.

Föreningen och dess verksamhet betyder allt för J.E.. Hon vet själv, baserat på egna erfarenheter, hur viktigt det är med den form av stöd som föreningen erbjuder.

Det stöd som föreningen tillhandahåller är samhällsnyttigt.

Argumentation

J.E. har ett mycket starkt personligt intresse av att ha bisysslan, som består av föreningsarbete utan något förvärvsintresse i en ideell förening med ett gott syfte. Hon, som arbetat som polis i 13 år, kommer att sluta som polis om hon inte får ha kvar bisysslan. Vidare finns det starka allmänna intressen av att bisysslan utförs, vilket framgår bl.a. av dir. 2012:38 och SOU 2014:89. Våld i nära relationer utgör ett samhällsligt problem. Det stöd som föreningen tillhandahåller är som nämnts i allra högsta grad samhällsnyttigt. 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. Vidare har en polis författningsenliga arbetsinstruktioner att i sin anställning stödja ena partssidan och därutöver även en lagstadgad rapporterings- och ingripandeplikt under sin fritid. Staten förväntar sig således att poliser tar ställning mot brott även på sin lediga tid, vilket också allmänheten förväntar sig och även brottsmisstänkta rimligen måste vara införstådda med.

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.

Det är inte allmänt känt i Umeå och resten av Sverige att J.E. är ordförande i föreningen. J.E. kan i vart fall inte lastas för att massmedia ansett att målet i Arbetsdomstolen har ett nyhetsvärde, och hon ska inte på grund av detta nekas att utöva sin bisyssla. Inte heller den omständigheten att föreningen har en Facebooksida innebär att det är allmänt känt att J.E. är polis och en av de drivande i föreningen.

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.

Prövningen av bisysslan ska ske mot de arbetsuppgifter som J.E. för närvarande har, vilket stöds av dels den information som finns om bisysslor på Polismyndighetens hemsida, dels den uppmaning som finns i de beslut där Polismyndigheten bifallit ansökan om bisyssla, om att meddela förändringar i bisyssla eller arbetsuppgifter till arbetsgivaren, eftersom en tidigare godtagen bisyssla kan komma att bli förtroendeskadlig om den ändrar karaktär och omfattning. Det vore orimligt att, utifrån synsättet att J.E. för allmänheten först och främst är polis, pröva bisysslan mot alla inom Polismyndigheten förekommande arbetsuppgifter. En sådan prövning skulle leda till en mer restriktiv tillämpning och avvika från vad som framgår av förarbeten och praxis (SOU 1969:6 och t.ex. AD 2011 nr 83). Det finns inget som hindrar Polismyndigheten från att göra en förnyad bedömning av bisysslans tillåtlighet för det fall J.E. skulle få förändrade arbetsuppgifter framöver.

Varje liten och avlägsen risk för minskat förtroende bör inte medföra att J.E:s bisyssla inte ska tillåtas. Om Arbetsdomstolen skulle lägga vikt vid att det numera skulle vara allmänt känt att J.E. är ordförande i föreningen, ska det fortfarande göras en sammanvägd bedömning och under alla förhållanden är risken för förtroendeskada – oavsett nivå – acceptabel mot bakgrund av det starka personliga och allmänna intresse som finns av att bisysslan utförs.

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.

Staten

Sakomständigheter och argumentation

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

J.E:s arbetsuppgifter vid Polismyndigheten

Staten har ingen invändning mot Polisförbundets beskrivning av J.E:s nuvarande arbetsuppgifter vid Polismyndigheten. Även om J.E. inte bär namnskylt i arbetet, så bär hon polisuniform.

Prövningen av bisysslan ska emellertid inte enbart ske utifrån J.E:s nuvarande arbetsuppgifter. Även om hon inte utför arbetsuppgifter som innebär direktkontakt med den del av allmänheten som kommer till polisen som brottsoffer, brottsmisstänkta eller liknande, och inte har gjort det på lång tid, så kan det inte uteslutas att hon måste kallas in till sådana arbetsuppgifter. Poliserna har en vid arbetsskyldighet och J.E:s arbetsuppgifter kan, utifrån vad verksamheten kräver, behöva förändras till att avse arbete med exempelvis förundersökningar. Dessa arbetsuppgifter ligger inom ramen för hennes arbetsskyldighet. Dessutom kan det tänkas att även brottsmisstänkta söker upp polisen för passärenden eller ärenden om hittegods.

Vilken placering J.E. 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 hon för närvarande inte arbetar med förundersökningar, 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.

Vidare är frågan större än huruvida just J.E:s arbetsuppgifter kan göra bisysslan förtroendeskadlig. Även om inte J.E. utför de arbetsuppgifter som gör bisysslan förtroendeskadlig, så är myndighetens uppdrag sådant att det gör hennes bisyssla förtroendeskadlig.

Det handlar om allmänhetens tilltro till Polismyndighetens opartiskhet. Den del av allmänheten som pekats ut som förövare, gärningsmän eller misstänkta, eller deras anhöriga, ska känna sig säkra på att polisen är opartisk, oavsett den interna arbetsfördelningen. Det kan inte begäras av den enskilde att denne ska känna till eller förstå vem som gör vilka arbetsuppgifter inom polisen eller

vilka som träffas i vilka sammanhang. För en enskild som kallas till polisen för förhör om våld mot en kvinna och som känner till att föreningen finns och att J.E. är ordförande i den, kan med rätta känna sig osäker på polisens opartiskhet. Därmed finns det en risk för förtroendeskada. 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:s roll och engagemang i föreningen

Staten vitsordar Polisförbundets sakuppgifter om föreningen och J.E:s inblandning i den. På föreningens Facebooksida anges att ”föreningens syfte är att stötta våldsutsatta kvinnor och arbeta för kvinnofrid”.

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 uppgett, avstår från direkt kontakt med sådana brottsutsatta personer i jourverksamheten som kontaktar föreningen för att få stöd (jämför AD 2017 nr 28). Det är dessutom svårt att tänka sig hur en ordförande i en förening med det aktuella syftet kan undvika att ha kontakter med medlemmar och andra som anser sig utsatta för brott.

Den som är misstänkt för brott, är utpekad förövare eller anhörig eller bekant till en sådan, vet inget om föreningens interna uppdelning av arbetsuppgifter och att J.E. försöker undvika kontakter med de personer som söker stöd hos föreningen. De vet bara att polisen J.E. är ordförande i föreningen.

Ett starkt personligt intresse hos den enskilde statsanställda bör inte tillmätas alltför stor betydelse vid bedömningen av en bisyssla. Tilltron till den statliga verksamheten ska inte vara beroende av den anställdes personliga intresse. Det personliga intresset som är relevant handlar dessutom mer om engagemang i familjeföretag och likande, inte engagemang i en ideell förening som har starka beröringspunkter med arbetsgivarens verksamhet.

Det finns inte ett så starkt allmänt intresse att bisysslan är tillåten. I de fall som Arbetsdomstolen har godtagit en bisyssla på grund av allmänintresset har det varit fråga om uppdrag direkt för det allmänna, vilket inte är fallet i detta mål där det är fråga om ett föreningsengagemang, låt vara med ett i och för sig mycket gott syfte.

Bisyslans karaktär är att synas, höras och på andra sätt exponeras. Vidare är det numera allmänt känt, både i Umeå och i resten av landet, att det finns en polis i Umeå som är engagerad i en förening som ger stöd för den ena sidan i en vanligt förekommande brottstyp. Det är ur ett förtroendeperspektiv mycket allvarligt för polisens verksamhet. Det saknar betydelse varför bisysslan har uppmärksammats i massmedia. Risken för förtroendeskada är inte längre låg och kan därför inte tillåtas.

Staten bedömer inte att allmänheten, däribland 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.

Föreningens beröringspunkter med Polismyndighetens verksamhet

Målgruppen för den stöttande verksamheten hos föreningen är 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 en 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.

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 brottsofferjourer, såsom t.ex. brottsofferstödjare 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 objektiva utreda och beivra brott.

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.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling vid vilken J.E. hörts på Polisförbundets begäran. Skriftlig bevisning har gått igenom.

Domskäl

Twisten

J.E. är polisinspektör, men arbetar inte hos Polismyndigheten med förundersökningar eller med personer som har kontakt med Polismyndigheten i egenskap av brottsmisstänkta eller brottsoffer. Hon är ordförande i föreningen, som ger hjälp och stöd åt våldsutsatta personer och arbetar med opinionsbildning mot brott och våld i nära relationer. J.E. deltar inte i föreningens verksamhet med hjälp och stöd och försöker i sitt arbete för föreningen undvika kontakt med personer som kontakter föreningen för att de anser sig utsatta för brott. Polismyndigheten har enligt 7 c § LOA beslutat att hon inte ska åta sig bisysslan som ordförande i föreningen och polisförbundet har yrkat att det beslutet ska upphävas.

Parterna är överens om vilka arbetsuppgifter J.E. för närvarande har hos Polismyndigheten och vilken verksamhet föreningen bedriver samt J.E:s inblandning i den verksamheten. Staten anser att bisysslan kan rubba förtroendet för J.E:s eller andra arbetstagares opartiskhet i arbetet vid Polismyndigheten eller skada Polismyndighetens anseende och därför är otillåten enligt 7 § LOA, medan Polisförbundet anser motsatsen.

Rättsliga utgångspunkter

Bestämmelsen i 7 § LOA, som redovisats inledningsvis, motsvarades i 1976 års lag om offentlig anställning av 6 kap. 1 § som hade flyttats över från 13 § statstjänstemannalagen utan någon saklig ändring (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 (Bisysseutredningen) 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 förtroendeskadlig 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 förtroendeskadliga 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 risk 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 förtroendskada 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, förutom i det interimistiska beslutet i målet, 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 deltidstrandman i Nykvarns kommun, inom den aktuella polismyndig-

hetens 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 deltidsbrandman. Vid en samlad bedömning fann Arbetsdomstolen att de eventuella riskerna för förtroendeskada som skulle kunna uppstå om polisen tilläts att som bisyssla arbeta som deltidsbrandman framstod som försvarliga, bl.a. med hänsyn till de allmänna intressen som fick anses tala för att han åtar sig att arbeta som deltidsbrandman.

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. Risker 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 samhällseliga 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 uppdragen 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 aktieföretag 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. Risker för förtroendeskada ansågs så låga 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 till det sagda 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).

Arbetsdomstolens bedömning

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.

Genom att vara ordförande i föreningen engagerar J.E. sig frivilligt och på sin fritid i ledande ställning i föreningens hela verksamhet och stödjer och arbetar för den, även om hon inte själv för föreningens räkning lämnar stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott.

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 och som Polismyndigheten i sin verksamhet har att hantera opartiskt och sakligt. Mellan föreningens verksamhet, såvitt den avser stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott, och Polismyndighetens verksamhet finns det således klara beröringspunkter.

Föreningen riktar in sin verksamhet till förmån för den ena partssidan, som förekommer vid Polismyndighetens myndighetsutövning vid brott som har någon målsägande, och ger de som anser sig ha varit utsatta för brott stöd och hjälp. Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening är därför för en polis en bisyssla som till sin art är sådan att den typiskt sett riskerar förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten. Allmänheten kan nämligen lätt

få intrycket att den polis som frivilligt agerar ensidigt på sin fritid, genom att engagera sig för den ena partssidan, också kan komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten i samma riktning. Risken för förtroendeskada är alltså hög. Det gäller även fast föreningsengagemang är samhällsnyttigt och trots att poliser och andra offentliga tjänstemän kan få författningsenliga arbetsinstruktioner att i sin anställning stödja samma partssida.

Redan det förhållandet att en polis på sin fritid engagerar sig ensidigt på det sätt J.E. gör innebär, enligt Arbetsdomstolens mening, att det finns en risk för förtroendeskada som inte är acceptabel. Att J.E. i sin polisanställning för närvarande inte arbetar med förundersökningar eller med personer som har kontakt med Polismyndigheten i egenskap av brottsmisstänkta eller brottsoffer har därför inte någon avgörande betydelse för bedömningen. Inte heller har det någon avgörande betydelse för bedömningen om det i dag är mer eller mindre känt att J.E. är polis och ordförande i föreningen. Även om dessa förhållanden skulle vara okända för de allra flesta, riskerar förhållandena i vart fall, på ett sätt som inte är acceptabelt, att leda till förtroendeskada när de uppdagas eller uppmärksammas.

Den höga risk för förtroendeskada som ett frivilligt ensidigt engagemang innebär gör, enligt Arbetsdomstolens mening, att J.E:s personliga intresse av att få vara ensidig på det sättet inte kan tillmätas betydelse.

Det är Arbetsdomstolens sammantagna bedömning att J.E:s bisyssla inte är tillåten enligt 7 § LOA. Det innebär att Polisförbundets talan ska avslås. Genom domen förlorar det interimistiska beslutet, som avser tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgående slutligt avgörande, sin verkan.

Polisförbundet har förlorat och ska därför ersätta statens rättegångskostnader. Det staten begärt för rättegångskostnader är skäligt.

Domslut

1. Arbetsdomstolen avslår Polisförbundets talan.
2. Polisförbundet ska ersätta statens rättegångskostnader med 149 676 kr, varav 148 000 kr avser ombudsarvode, med ränta enligt 6 § räntelagen på det förstnämnda beloppet från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Sören Öman, Anu Rintala, Inga Jerkeman, Charlott Richardson, Göran Söderlöf, Ewa Edström (skiljaktig) och Annette Carnhede (skiljaktig).

Rättssekreterare: Martina Sjölund

Domsbilaga
i mål nr A 71/17

Ledamöterna Ewa Edströms och Annette Carnhedes skiljaktiga mening

Som majoriteten funnit finns det mellan föreningens verksamhet med stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott och Polismyndighetens verksamhet i och för sig klara beröringspunkter. Bedömningen av vilken risk för förtroendeskada det finns bör dock enligt vår mening även i detta fall göras utifrån J.E:s förhållanden i dag, dvs. med beaktande av vad J.E. i dag gör för föreningen och de arbetsuppgifter hon för närvarande har hos Polismyndigheten, varvid en konkret riskbedömning ska göras (jämför AD 2011 nr 83). Det är beröringspunkterna mellan hennes uppgifter hos föreningen och hennes nuvarande arbetsuppgifter som polis som främst har betydelse.

J.E. deltar inte personligen i föreningens verksamhet med stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för brott, utan 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.

J.E. arbetar inte hos Polismyndigheten med förundersökningar eller med personer som har kontakt med Polismyndigheten i egenskap av brottsmisstänkta eller brottsoffer.

Det kan i och för sig inte uteslutas att J.E. kommer i kontakt med personer just därför att de anser sig ha varit utsatta för brott både i sin roll som föreningens ordförande och i sitt arbete som polis eller att hon som polis kommer i kontakt med brottsmisstänka. 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 som polis och hennes begränsade uppgifter i föreningen får den risken dock, enligt vår mening, anses låg. Föreningens verksamhet och J.E:s engagemang i denna är samhällsnyttig och det finns ett allmänt intresse av att sådan verksamhet bedrivs. J.E. har ett starkt personligt intresse av att ha bisysslan, som är av rent ideell natur. Vi anser därför att risken för förtroendeskada är acceptabel och att bisysslan inte strider mot 7 § LOA. Vi anser således att Polisförbundets talan ska bifallas.

I övrigt, dvs. vad gäller rättegångskostnadernas storlek och fördelning med den utgång majoriteten kommit fram till, är vi ense med majoriteten.