

Fråga om näringsverksamhet i form av utbildning i bilkörning inom inhägnat område är en s.k. förtroendskadlig bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning för en polisman (bombtekniker). Interimistisk prövning.

ARBETSDOMSTOLENBESLUT
2017-04-26
StockholmBeslut nr 27/17
Mål nr A 35/17**KÄRANDE**

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

SVARANDE

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

SAKEN

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

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. M.R. är medlem i Polisförbundet.

M.R. är anställd som polisinspektör hos Polismyndigheten och arbetar som bombtekniker vid nationella bombskyddsgruppen i Stockholm. Sedan omkring två år tillbaka anlitas han av Active Driving 365 AB (Active Driving) som instruktör i säker körning och sparsam körning. Han utför bisysslan när han är ledig från sitt ordinarie arbete och fakturerar för detta arbete genom en enskild firma. Hans beräknade årsinkomst för arbetet som instruktör uppgick för år 2016 till cirka 20 000 kr.

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 hans eller någon annan arbetstagers opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Den 20 oktober 2016 fattade Polismyndigheten, enligt 7 c § LOA, ett beslut om M.R:s bisyssla. Beslutet har bl.a. följande innehåll.

Beslut

Bisysslan instruktör i bilkörning är inte förenlig med din anställning vid Polismyndigheten. Du ska därför inte åta dig bisysslan.

[...]

Skäl för beslutet

[...]

Uppdraget som instruktör i bilkörning åt Active Driving innebär att hålla utbildning i trafiksäker körning och sparsam körning åt kunder från företrädesvis företag där de anställda kör bil i tjänsten. Utbildning i trafiksäkerhet är inte en av polisens uppgifter, men det är Polismyndigheten som övervakar trafik och som utreder eventuella trafikolyckor m.m. som inträffar.

Allmänhetens förtroende kan komma att ifrågasättas genom föreställningar om att en arbetstagare och eventuellt 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 20 oktober 2016 rörande M.R.

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

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

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

Detta beslut behandlar yrkandet om interimistiskt förordnande.

Parterna har anfört i huvudsak följande.

Polisförbundet

Sakomständigheter

M.R. har varit anställd hos Polismyndigheten sedan 1990. Han har tidigare i anställningen arbetat som ordningspolis men också som instruktör i bilkörning. M.R. arbetar numera som bombtekniker vid nationella bombskyddsgruppen i Stockholm.

Arbetet för Active Driving innebär att M.R. utbildar förare som kör bil i tjänsten. Utbildningen sker inom ett inhägnat område där man övar på olika moment såsom backning och annan hantering av fordon. M.R:s ordinarie arbete som polis är inte känt för kunderna till Active Driving. I sitt arbete hos Active Driving berättar M.R. således aldrig att han är polis. Det framgår inte heller av hans sätt att utbilda att han har ett arbete vid sidan om arbetet hos Active Driving.

M.R:s uppfattning är att han i sitt ordinarie arbete har glädje av arbetet som instruktör, särskilt när han i anställningen hjälper yngre kollegor att ta körkort för högre behörighet. Det ingår dock inte i M.R:s arbetsuppgifter hos Polismyndigheten att utbilda sina kollegor i körning. Yngre kollegor ställer emellertid ibland frågor till honom som är kopplade till körning. Det rör sig om frågor om teori, där M.R. kan dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper. Frågorna gäller körning av tyngre fordon, vilket Active Driving inte alls utbildar i.

M.R:s närmaste chef har inte något att invända mot bisysslan som instruktör, om den inte inverkar på arbetstiden.

M.R. har tidigare tjänstgjort som polis på Arlanda flygplats. Han har emellertid endast under enstaka pass tjänstgjort som stationsbefäl. Den huvudsakliga tjänstgöringen var som flygplatspolis. M.R. lämnade arbetet på Arlanda flygplats för sju år sedan. M.R. är inte på grund av arbetet på Arlanda flygplats allmänt känd inom det geografiska område där Active Driving bedriver verksamhet.

M.R. arbetar i dag inte i något avseende med frågor relaterade till trafik. Han arbetar som bombtekniker. Han arbetar sålunda inte med övervakning av trafik, och han utreder inte heller trafikolyckor. Han har inte någon cheftjänst med särskilt förtroende utan hans arbete innebär att han är en lägre tjänsteman inom Polismyndigheten. M.R. utför bisysslan i ringa omfattning. Bisysslan som instruktör i bilkörning kan inte i något avseende komma att påverka M.R:s opartiskhet. Det är osannolikt att förtroendet för någon annan arbetstagare eller myndigheten alls skulle kunna komma att påverkas av M.R:s bisyssla.

Att Active Driving marknadsför sin verksamhet genom att på sin hemsida påtala att ”utbildarna som anlitas har lång erfarenhet av trafiksäkerhet och att de är aktiva i arbetslivet, bl.a. inom Polismyndigheten” har M.R. inget inflytande över. M.R. har uppfattat att Active Driving har marknadsfört sina

tjänster på samma sätt under lång tid, även innan han första gången tog uppdrag hos Active Driving. Active Drivings marknadsföring gynnar inte M.R:s enskilda firma. Varken M.R. eller hans enskilda firma omnämns på Active Drivings hemsida. Vid en genomläsning av hemsidan går det inte att uppfatta att M.R. är kopplad till och utför arbete i verksamheten.

M.R. marknadsför inte sin verksamhet som körinstruktör. Det är riktigt att M.R. i sin ”profil” på sitt konto på LinkedIn under rubriken ”erfarenhet” har uppgett ”Körinstruktör bil/mc, mitt eget, 2010–nu”. Detta är inte att jämföra med att M.R. marknadsför sin verksamhet som körinstruktör.

Risken för förtroendeskada är sammanfattningsvis inte sådan att M.R:s uppdrag som instruktör i bilkörning står i strid med bestämmelsen om förtroendeskadlig bisyssla i 7 § LOA.

Rättsliga grunder

Beslutet att M.R. ska upphöra med sin bisyssla strider mot 7 § LOA. Uppdraget som instruktör i bilkörning rubbar inte förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet och skadar inte heller myndighetens anseende.

Staten

Sakomständigheter

Polismyndigheten har – såsom beslutet ska förstås – beslutat att polisinspektören M.R. ska upphöra med bisysslan som instruktör i bilkörning åt Active Driving.

M.R. är polisinspektör och har tidigare tjänstgjort bl.a. som stationsbefäl på polisstationen Arlanda flygplats. Det är därför sannolikt att han är allmänt känd som polis inom det geografiska område där Active Driving bedriver verksamhet. Det förhållandet att möjliga kunder och andra känner till att M.R. är polis kan medföra en risk för att detta förhållande uppfattas som en garanti för kvaliteten på de tjänster Active Driving och M.R. erbjuder. M.R:s anställning som polisman kan även uppfattas som en fördel i konkurrenshänseende i förhållande till andra aktörer på marknaden (jämför AD 2005 nr 55).

Justitiekanslern har i ett beslut den 29 april 1975 anfört att det i bisyssleärenden aktuella uttrycket opartiskhet bl.a. ligger ”ett krav på att tjänstemannen icke får i sin privata verksamhet draga fördel av sin statliga anställning”. Av information på Active Drivings hemsida framgår att utbildarna som anlitas har lång erfarenhet av trafiksäkerhet och att de är aktiva i arbetslivet, bl.a. inom Polismyndigheten. M.R:s anställning som polis används således i Active Drivings marknadsföring. Det får anses gynna inte bara Active Driving utan också M.R:s enskilda firma. M.R. drar i marknadsföringen av sin enskilda firma nytta av anställningen hos

Polismyndigheten, vilket är att betrakta som förtroendeskadligt. Även på LinkedIn anger M.R. att han, förutom polisanställningen, bedriver egen verksamhet som körinstruktör.

Det finns vidare ytterligare beröringspunkter mellan M.R:s anställning och hans bisyssla. Polisförbundet har anfört att M.R. i sin anställning hjälper yngre kollegor att ta körkort för högre behörighet. Den omständigheten visar på ett klart samband mellan hans arbetsuppgifter hos Polismyndigheten och verksamheten i den enskilda firman. Detta innebär en ytterligare ökad risk för att kunderna hos Active Driving, men ytterst allmänheten i stort, uppfattar att M.R., när han utför uppdrag hos Active Driving, i själva verket agerar i rollen som polis.

Varken den uppskattade årsinkomsten från bisysslan, cirka 20 000 kr, eller bisysslan som sådan är att betrakta som ringa.

Rättsliga grunder

Det finns risk att M.R:s bisyssla som instruktör i bilkörning kan komma att rubba förtroendet för annan arbetstagare hos Polismyndigheten eller skada Polismyndighetens anseende. Bisysslan är därför inte tillåtlig 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 år 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.

Synen på olika aktiviteter och vad som anses förtroendeskadligt kan variera över tid. Ett exempel på det är att justitieråd till början av 1970-talet var förbjudna att ha skiljemannauppdrag, medan Högsta domstolen i dag sedan flera år tillbaka på sin hemsida anger vilka av justitieråden som tar på sig sådana uppdrag.

Sedan 1995 är näringsfriheten grundlagsskyddad, se numera 2 kap.

17 § regeringsformen. Begränsningar i rätten att driva näring och utöva yrke får göras bara för att skydda angelägna allmänna intressen.

Det infördes 1998 en rätt för arbetstagare, även statsanställda, att vara lediga för att bedriva näringsverksamhet, se lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.

Polisväsendet hör otvivelaktigt till de slag av offentlig verksamhet som har allmänhetens ögon riktade på sig. Vidare är innehållet i polisverksamheten, 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 polisens opartiskhet kan upprätthållas. Rent generellt kan det därför sägas att riskgraden för förtroendeskada på grund av bisysslor är hög när det gäller polismän och att endast förhållandevis små risker för sådana förtroendeskador bör accepteras vid en tillämpning av 7 § LOA. Det måste ändå bli fråga om en samlad bedömning av risken för förtroendeskada och den försvarliga riskgraden i det enskilda fallet. (Se AD 1989 nr 123.)

Polismäns bisysslor har prövats i AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55 och AD 2011 nr 83. I de tre förstnämnda rättsfallen handlade det om näringsverksamhet som bisyssla.

AD 1989 nr 123 handlade om en polisman som fått en varning för att han engagerat sig som bl.a. delägare, bolagsman och innehavare av trafik-tillstånd i ett bussföretag. Verksamheten, som var av begränsad omfattning, bedrevs huvudsakligen av polismannens föräldrar, med en ort som låg cirka 30 mil från det polisdistrikt där polismannen arbetade som trafikområde och utgångspunkt för trafiken. Enligt Arbetsdomstolen var sannolikheten för att anställda i polisdistriktet i sin tjänst skulle få att göra med bussföretagets trafik försvinnande liten. Det fanns därför, enligt domstolen, knappast några påtagliga beröringspunkter mellan arbetet som polis eller polisverksamheten i distriktet och engagemanget i bussföretaget. Arbetsdomstolen gjorde bedömningen att det fanns en ringa risk för förtroendeskada på grund av polismannens innehav av trafik-tillståndet och fann vid en avvägning mellan det allmänna intresset av förtroende för polisens opartiskhet och polismannens personliga intresse av att temporärt stå som innehavare av trafik-tillståndet att bisysslan inte kunde anses stå i strid med bisyssleregleringen i LOA. Arbetsdomstolens slutsats blev att polismannen inte hade brutit mot bestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor.

I AD 2004 nr 108 ville en polisman tillsammans med sin make i ett handelsbolag bedriva näringsverksamhet i det polisdistrikt där hon arbetade. Näringsverksamheten skulle bestå i att anordna friluftsanslag med betoning på bl.a. överlevnad och att utföra kroppsbehandlingar samt sälja kropps- och hudvårdsprodukter. Arbetsdomstolen ansåg att det inte var möjligt att generellt slå fast att det skulle vara otillåtet för polismän att i näringsverksamhet i egen regi bedriva konsult- eller utbildningsverksamhet. Domstolen fann att det knappast kunde uppstå några påtagliga beröringspunkter mellan den planerade verksamheten och arbetet som polisman, hennes kollegor eller polisverksamheten där hon arbetade. Slutsatsen blev

att polismannens tilltänkta verksamhet inte stred mot bestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor.

I AD 2005 nr 55 drev en polisman, tillsammans med familjen, på den mindre ort där han arbetade verksamhet med försäljning av släpvagnar och reservdelar till släpvagnar. Att polismannen var trafikpolis med uppgift att bl.a. kontrollera fordon var enligt Arbetsdomstolen av särskild betydelse för bedömningen. Enligt domstolen var det troligt att polismannen eller hans kollegor kunde stöta på en släpvagn som polismannen sålt. Det fanns enligt Arbetsdomstolens mening en tydlig risk för att det från allmänhetens sida kunde uppfattas som att frågan om var en släpvagn är köpt kunde ha haft betydelse för polisens agerande i ett visst fall. Det fanns därför påtagliga beröringspunkter mellan bisysslan och arbetet som polis och det ansågs sannolikt att det kunde uppkomma situationer där polismannens eller hans kollegors opartiskhet skulle kunna ifrågasättas. Arbetsdomstolen ansåg att det fanns klara risker för förtroendeskada och fann vid en samlad bedömning att bisysslan inte var förenlig med bestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor.

Av förarbetena från förra seklet (år 1969 och år 1970), senare domstolspraxis och utvecklingen av synen på näringsverksamhet kan enligt Arbetsdomstolens mening den slutsatsen dras att enbart det förhållandet att en statsanställd engagerar sig i näringsverksamhet inte i sig innebär en förtroendeskadlig bisyssla (jämför AD 2004 nr 108). Det avgörande för om bisysslan 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). Att det kan vara en konkurrensfördel i den statsanställdes näringsverksamhet att möjliga kunder känner till att den statsanställda är just statsanställd kan t.ex. inte i och för sig antas påverka förtroendet för opartiskheten i arbetet vid myndigheten. Det är allmänhetens föreställningar om möjligheten att få fördelar, eller nackdelar, i myndighetens verksamhet, med åsidosättande av opartiskhet, och inte fördelar i näringsverksamheten som har betydelse för bedömningen av förtroendeskadligheten. (Jämför överväganden i frågan av offentliga utredningar som inte senare lett till lagstiftning i SOU 1928:14 s. 186 f., även s. 161 ff., och SOU 2000:80 s. 145 f.)

Bedömning

Staten har inte ifrågasatt Polisförbundets uppgifter om M.R:s bisyssla.

Att M.R. eller Active Driving kan få konkurrensfördelar genom att poliser är engagerade i verksamheten kan som nämnts inte i och för sig antas påverka förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten.

Det verkar inte finnas några direkta beröringspunkter av betydelse mellan M.R:s arbete som bombtekniker i Stockholm och hans bisyssla med körutbildning på ett inhägnat område i närheten av Arlanda. Såvitt framkommit sker körutbildningen på ett sådant sätt att den inte heller är föremål för Polismyndighetens arbete med trafikövervakning.

Det har inte gjorts gällande att det av Active Drivings hemsida framgår att M.R. är polis eller att det på M.R:s sida på LinkedIn framgår att han har körutbildning för Active Driving. Polisförbundets uppgift om att M.R. inte för Active Drivings kunder berättar att han är polis har inte ifrågasatts. Det kan, i en storstadsregion som Stockholm, inte antas vara allmänt känt, bland Active Drivings kunder eller andra relevanta kretsar, att M.R. är polis och har körutbildning för Active Driving. Det gäller trots att M.R. till för sju år sedan arbetade som polis, bl.a. stationsbefäl, på Arlanda flygplats.

Bisysslan, som förväntas ge M.R. en årsinkomst om 20 000 kr, får antas vara av förhållandevis mindre omfattning.

Risken för att M.R:s bisyssla i form av samröre med Active Driving eller dess kunder skulle innebära att opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten sätts i fråga, dvs. att någon skulle få föreställningen att Polismyndigheten skulle särbehandla Active Driving eller dess kunder eller eventuella konkurrenter, framstår enligt Arbetsdomstolens mening som mycket ringa.

Arbetsdomstolen kommer därför på utredningens nuvarande stadium fram till att risken för förtroendeskada genom M.R:s bisyssla får anses så låg att den är acceptabel. 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 lagakraftvägande avgörande, att Polismyndighetens beslut den 20 oktober 2016 om M.R: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, Inger Andersson, Berndt Molin, Elisabeth Ankarcrona, Staffan Löwenborg, Ronny Wenngren och Lena Maier Söderberg. Enhälligt.

Rättssekreterare: Pontus Bromander