

Att poliser, som tjänstgör i norra Sverige, på sin fritid medverkar i styrelsen för en ideell supporterförening för de svenska landslagen i fotboll, som inte spelar sina hemmamatcher i norra Sverige, har inte ansetts vara en otillåten – s.k. förtroendeskadlig – bisyssla enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2022-03-30
StockholmDom nr 18/22
Mål nr A 61/21**KÄRANDE**

Svenska Polisförbundet, Box 5583, 114 85 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Jonas Wiberg, Svenska Polisförbundet, Box 5583,
114 85 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Mäster Samuelsgatan 60,
111 21 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristerna Annika Jonasson och Carl-Axel Holmberg,
Arbetsgivarverket, Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm

SAKEN

upphävande av beslut om bisyssla

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. A.J. och M.P. är medlemmar i Svenska Polisförbundet (förbundet) och anställda hos Polismyndigheten.

A.J. och M.P. (poliserna) arbetar i yttre tjänst i den s.k. ingripandeverksamheten i polisregion Nord. A.J. arbetar också som jourhavande förundersökningsledare och M.P. arbetar också på den s.k. kriminaljouren. Poliserna ansökte hos Polismyndigheten om tillstånd till bisysslor som styrelseledamot (A.J.) respektive styrelsesuppleant (M.P.) i föreningen Camp Sweden (bisysslorna).

Camp Sweden är en supporterförening för de svenska landslagen i fotboll. Föreningens mål är att stötta landslagen såväl vid hemmamatcher i Sverige som vid matcher utomlands. Föreningen ska bl.a. vara ett forum för landslagens supportrar, höja stämningen vid matcherna, arrangera samlingar före matcherna och jobba för en positiv supporterkultur. Uppdragen som styrelseledamot och styrelsesuppleant i föreningen innebär bl.a. medverkan på styrelsemöten, administration av föreningens Facebooksida och att arrangera samlingar för supportrar.

Sveriges landslagsmatcher i fotboll spelas på hemmaplan i region Stockholm, Malmö och Göteborg, dvs. inte i polisregion Nord.

Den 25 oktober 2019 beslutade Polismyndigheten, enligt 7 c § lagen om offentlig anställning, om förbud mot bisysslorna.

Enligt förbudet mot s.k. förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen om offentlig anställning får en offentlig arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller

någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Enligt 7 c § lagen om offentlig anställning ska en arbetsgivare besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § samma lag ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan.

Parterna tvistar om bisysslorna är otillåtna enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

Yrkanden m.m.

Förbundet har yrkat att Arbetsdomstolen upphäver Polismyndighetens beslut den 25 oktober 2019 i ärende A336.266/2019 (M.P.) och ärende A336.165/2019 (A.J.) om förbud mot bisysslorna.

Staten har bestritt yrkandena.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

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

Staten

Särskilt om Polismyndigheten

Polismyndighetens verksamhet innefattar i stor utsträckning myndighetsutövning mot enskilda och även vissa inslag av rättskipande uppgifter. Detta innebär att det måste ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för Polismyndigheten upprätthålls.

Polismyndighetens s.k. ingripandeverksamhet, där poliserna arbetar, får anses vara en av de mer känsliga verksamheterna inom polisväsendet.

Bisysslor i lagens mening

Bisysslor är alla slags sysslor vid sidan av arbetstagarens huvudanställning. Även tillfälliga och kortvariga verksamheter på fritiden kan vara bisysslor.

Att vara styrelseledamot eller styrelsesuppleant i Camp Sweden är en bisyssla av en sådan karaktär som avses i 7 § lagen om offentlig anställning.

Bisysslorna är förtroendeskadliga

Frågan om en bisyssla är förtroendeskadlig måste bedömas i varje enskilt fall utifrån arbetstagarens huvudanställning och vad bisysslan faktiskt består i. Det avgörande för om en bisyssla är förtroendeskadlig eller inte är vilka relevanta beröringspunkter som finns med huvudanställningen. När det gäller arbetstagare och myndigheter som har maktutövande eller rättsvårdande uppgifter, såsom

poliserna och Polismyndigheten, krävs alltid särskild försiktighet vid bedömningen av om en bisyssla är förtroendeskadlig. Det är inte nödvändigt att allmänhetens förtroende för myndigheten eller dess arbetstagare faktiskt rubbats eller ens att något har inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens förtroende på spel. Det räcker med att en sådan risk objektivt sett finns.

Bisysslorna skulle vid en sammantagen bedömning vara av sådant slag och ha sådan karaktär att de riskerade att rubba förtroendet för poliserna i deras anställningar hos Polismyndigheten.

Det är inte själva medlemskapet i Camp Sweden som gör bisysslorna förtroendeskadliga. Medlemskapet är en del av föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Det är vid utövandet av uppdragen i föreningens styrelse, framför allt deltagandet i själva supporterverksamheten, som risken för förtroendeskada skulle finnas.

Genom att vara styrelseledamot och styrelsesuppleant i Camp Sweden skulle poliserna engagera sig i ledande ställningar i föreningens verksamhet och representera föreningen. Bisysslorna skulle därmed vara av utåtriktad karaktär. Det rör sig om ett konkret och handgripligt arbete där poliserna skulle exponeras såväl för föreningens medlemmar som för motståndarsupportrar, allmänhet och poliser i tjänst. Poliserna skulle också ansvara för att för föreningen söka tillstånd enligt ordningslagen för föreningens aktiviteter i anslutning till landslagsmatcher.

Allmänheten skulle kunna få intrycket att poliserna kan ta med sig hänsynen till Camp Sweden in i sitt arbete och försöka påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten i en för Camp Sweden och dess supportrar gynnsam riktning. Risken för förtroendeskada är hög och finns även om föreningsengagemanget kan betraktas som samhällsnyttigt, i vart fall i den del där poliserna i ledande positioner i föreningen skulle arrangera samlingar före matcher och främja en positiv supporterkultur. Camp Sweden är i och för sig en fredlig organisation.

Poliserna arbetar delvis i yttre tjänst och är skyldiga att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. De är också skyldiga att ingripa, även på fritiden, när störningar inträffar avseende den allmänna ordningen och säkerheten. Enligt 16 § polisförordningen är en ledig polisman skyldig att efter en förmans order avbryta ledigheten för att utföra vissa uppgifter, självant anmäla sig hos närmaste förmän vid särskilt allvarliga händelser som kräver större polisiära insatser och, vid svårare brott eller för att förhindra andra allvarligare störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, självant vidta de omedelbara åtgärder som förhållandena medger. Även i andra fall får en polisman som är ledig ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet eller tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp.

Det är vanligt att poliser behöver ingripa vid fotbollsmatcher och det finns till och med särskilda s.k. supporterpoliser för ändamålet. Poliserna är skyldiga att ingripa som poliser även när de besöker en fotbollsmatch under ledig tid.

Det följer av 15 § polisförordningen att en arbetstagare hos Polismyndigheten är skyldig att arbeta i hela landet. Det finns därför en viss risk att poliserna kommen-

deras till en landslagsmatch i fotboll i Sverige, inte nödvändigtvis som supporterpolis utan mer sannolikt för kringliggande arbetsuppgifter i samband med matchen, t.ex. som trafikpolis eller kravallpolis. Poliserna kan då behöva hantera situationer där konflikter och våldsamheter kan uppstå med föreningsmedlemmar inblandade.

Incidenter och brottsliga gärningar kan inträffa när de svenska fotbollslandslagen möter andra nationer och samlar supporterklubbar från andra nationer. Skyldigheterna för poliserna enligt polisförordningen gäller oavsett om det är Camp Swedens medlemmar eller andra som är orsaken till våldsamheter och oavsett om sådana förekommer före, under eller efter en fotbollsmatch.

Förbundet

Inte bisysslor som omfattas av lagen

Att vara styrelseledamot eller styrelsesuppleant i Camp Sweden är inte en verksamhet av ett sådant slag att den omfattas av 7 § lagen om offentlig anställning.

Bisyslorna är inte förtroendeskadliga

Om Arbetsdomstolen skulle bedöma att verksamheten är bisysslor och omfattas av 7 § lagen om offentlig anställning, är bisyslorna i vart fall inte av sådan karaktär att de skulle rubba förtroendet för polisernas eller någon annan arbetstagares opartiskhet. Bisyslorna skulle inte skada Polismyndighetens anseende och det finns ingen risk för förtroendeskada.

Bisyslorna skulle falla inom ramen för polisernas grundlagsskyddade rätt till föreningsfrihet som också skyddas enligt artikel 11 i Europakonventionen.

Huruvida en bisyssla är tillåten med hänsyn till risken för förtroendeskada bör avgöras efter en samlad bedömning av de omständigheter som kan ha betydelse för bevarandet av allmänhetens förtroende för opartiskheten. Tillåtligheten bör bedömas med hänsyn till bl.a. risken för förtroendeskada i det enskilda fallet.

Bisyslorna rör sig inte om näringsverksamhet, styrelseuppdrag i ett affärsföretag eller liknande. Det är inte heller fråga om ett rättsvårdande eller myndighetsliknande uppdrag. Bisyslorna skulle vara ett uttryck för polisernas ideella fotbollsintresse hos en seriös förening som samarbetar väl med Polismyndigheten.

Poliserna, som inte arbetar som supporterpolis, är verksamma på en annan ort än där landslagsmatcher i fotboll i Sverige äger rum och risken att poliserna skulle kommenderas till sådana landslagsmatcher är mycket låg. Även i övrigt skulle risken för sammanblandning av bisyslorna med det polisiära uppdraget vara mycket låg.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. På förbundets begäran har förhör hållits med A.J., M.P., M.F., säkerhetschef på Svenska Fotbollsförbundet, och

L.G.W., Supporter Liaison Officer för Camp Sweden. På statens begäran har förhör hållits med P.N., biträdande enhetschef vid polisens operativa enhet i Stockholm. Skriftlig bevisning har gått igenom.

Domskäl

Twisten

Parterna tvistar om polisernas tilltänkta bisysslor som styrelseledamot respektive styrelsesuppleant i Camp Sweden, en supporterförening för de svenska landslagen i fotboll, är otillåtna enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Inledningsvis i domen har föreningens verksamhet och aktuella lagbestämmelser redovisats.

Rättsliga utgångspunkter

Bisysseförbudet i 7 § lagen om offentlig anställning fick väsentligen sin utformning 1970 genom ändringar i 1965 års statstjänstemannalag, vilka sedan har förts över till 1976 och 1994 års lagar om offentlig anställning. Förarbetena har redovisats utförligt i t.ex. AD 2004 nr 108 och AD 2014 nr 45.

Med sådan verksamhet som avses i 7 § lagen om offentlig anställning förstås i princip varje sysselsättning vid sidan av den anställning som får anses vara tjänstemannens huvudanställning (SOU 1969:6 s. 77 f.). Undantagna är dock aktiviteter som typiskt sett hör hemma på privatlivets område och vad som har omedelbart samband med detta område.

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) iaktas i myndighetens verksamhet (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. Fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag är exempel på bisysslor som mindre ofta lär omfattas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor (SOU 1969:6 s. 79–86). I SOU 2000:80 s. 167 f. uttalas dock att fackliga eller ideella uppdrag inte alltid är riskfria. Risker kan bl.a. uppstå om uppdraget innebär

ett ansvar för medelsförvaltning. Särskilt riskabelt har det ansetts om organisationen har något slag av samröre med den myndighet där man har sin huvudanställning. 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 (SOU 1969:6 s. 80 f.).

Arbetsdomstolen har i tidigare avgöranden prövat frågor om polisens bisysslor, se t.ex. AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55, AD 2011 nr 83 och AD 2018 nr 45. Arbetsdomstolen har därvid uttalat att polisens verksamhet i största utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskilda och även har vissa inslag av rättsskipande uppgifter och 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 poliser, och att endast förhållandevis små risker för sådan förtroendeskada bör få accepteras (AD 1989 nr 123).

Vad som är utrett

Poliserna har berättat följande. Som företrädare för föreningen skulle de, ideellt och av personliga intressen, hjälpa till att arrangera samlingar av supportrar inför landslagsmatcher i fotboll. Samlingarna är öppna även för andra än föreningens medlemmar och sker generellt på platser där det serveras alkohol, men alkoholserveringen sker inte i föreningens regi. Vid samlingarna är deltagarna, både medlemmar och icke medlemmar, i allmänhet likadant klädda i gula tröjor. Föreningen säljer gula tröjor och annat supportermaterial med trycket ”Camp Sweden” som vem som helst kan köpa. Som styrelseledamot respektive styrelsesuppleant skulle poliserna ansvara för försäljningen av sådant supportermaterial. Styrelsen ansvarar för att ordna tillstånd enligt ordningslagen från Polismyndigheten för det fall sådant krävs för en samling. Poliserna har inte vid samlingarna sett något som skulle kunna vara en polissak.

P.N., som arbetar vid Polismyndighetens operativa enhet i polisregion Stockholm, har berättat bl.a. följande. Ordningsstörningar är mycket mindre vanligt i samband med matcher inom landslagsfotbollen än i samband med matcher inom klubbefotbollen. När Polismyndigheten bedömer att det finns en förhöjd risk för ordningsstörningar vid en landslagsmatch i fotboll beror det oftast på vad som är känt om det utländska lagets supportrar. I samband med s.k. särskilda händelser eller när en polisregion under en längre tid behöver stöd kan det kallas in poliser från andra polisregioner. Ansökningar om tillstånd enligt ordningslagen handläggs i berörd polisregion.

Det har inte framkommit att någon polis från polisregion Nord har beordrats att tjänstgöra i anslutning till en landslagsmatch i fotboll, som spelas i andra polisregioner.

Det är ostridigt att Camp Sweden är en seriös och fredlig förening som sköter sitt uppdrag mycket väl och inte i sig kopplats till några ordningsstörningar. Föreningen samarbetar väl med Polismyndigheten.

Omfattas uppdragen av regleringen av bisyssleförbud?

Arbetsdomstolen anser att uppdragen som styrelseledamot respektive styrelse-suppleant i föreningen Camp Sweden helt klart är sådana uppdrag som kan vara förbjudna enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Uppdragen kan, trots att de skulle vara ideella och uttryck för starka personliga intressen, inte anses höra till privatlivets område eller vad som har omedelbart samband med detta.

Förtroendeskadliga bisysslor?

Arbetsdomstolen gör följande bedömning i frågan om bisysslorna kan anses vara förtroendeskadliga.

Det är tveklöst så att det finns vissa beröringspunkter mellan föreningens och Polismyndighetens verksamhet. Föreningen söker ibland tillstånd enligt ordningslagen hos Polismyndigheten för sina samlingar. Poliser kan komma att närvara i anslutning till föreningens samlingar och vid landslagsmatcher. Företrädare för föreningen samverkar också med Polismyndigheten inför samlingar och landslagsmatcher för att förebygga ordningsstörningar.

Med beaktande av att föreningens ansökningar om tillstånd enligt ordningslagen handläggs i andra polisregioner än den där poliserna arbetar får risken för att allmänheten får uppfattningen att Polismyndighetens handläggare och beslutsfattare inte skulle vara opartiska, eller skulle kunna påverkas, på grund av att det i föreningens styrelse finns poliser anses låg.

Även risken för att allmänheten får uppfattningen att de poliser som har arbetsuppgifter i anslutning till föreningens samlingar och landslagsmatcher, vilka såvitt framkommit regelmässigt kommer från andra polisregioner än den där poliserna arbetar, skulle kunna påverkas i sitt arbete av att det i föreningens styrelse finns poliser får anses låg.

Att föreningen för att förebygga ordningsstörningar samverkar med andra polisregioner än den där poliserna arbetar kan enligt Arbetsdomstolens mening inte innebära någon nämnvärd risk för förtroendeskada, ens om poliserna skulle som företrädare för föreningen delta i samverkan. Det förefaller nämligen långsökt att allmänheten skulle kunna få uppfattningen att Polismyndigheten i aktuell polisregion inte skulle vara opartisk i sitt arbete, bl.a. med att i samverkan med andra i samhället förebygga ordningsstörningar, på grund av att poliserna är med i föreningens styrelse och företräder föreningen.

Staten har särskilt lyft fram risken för att det vid samlingar och landslagsmatcher förekommer något som typiskt sett är eller blir en polissak, t.ex. ordningsstörningar eller skadegörelse, och som poliserna när de på sin fritid företräder föreningen skulle kunna behöva ingripa mot. Att en polis, som är ledig, kan behöva ingripa mot en släkting, bekant eller någon som är medlem i samma ideella förening som polisen kan givetvis riskera att ge allmänheten uppfattningen att den polisen inte är opartisk vid ingripandet. Det är emellertid en risk som är generell och svår att undvika i de akuta situationer det normalt är fråga om när en polis som är ledig behöver ingripa. Arbetsdomstolen kan inte se att den risken skulle öka bara för att polisen är med i styrelsen för en ideell förening.

Staten har också lyft fram risken för att poliserna skulle kunna beordras att tjänstgöra i samband med landslagsmatcher och då behöva ingripa mot sådant som föreningens medlemmar kan vara inblandade i. Det har emellertid inte framkommit att någon polis i den polisregion där poliserna arbetar beordrats att tjänstgöra i samband med landslagsmatcher i fotboll, som i nuläget bara genomförs i andra polisregioner och utomlands. Risken för att poliserna skulle beordras att tjänstgöra i samband med landslagsmatcher i fotboll framstår därför i nuläget som mycket ringa.

Det får anses finnas ett visst samhällsintresse av att ansvarsfulla personer, såsom poliserna, ideellt och på grund av eget intresse engagerar sig aktivt i föreningen, som bl.a. jobbar för en positiv supporterkultur och samverkar väl med Polismyndigheten för att förebygga ordningsstörningar.

Vid en samlad bedömning finner Arbetsdomstolen att de risker för förtroendeskada som bisysslorna i nuläget skulle innebära framstår som så ringa att de är försvarliga, även med hänsyn till de stränga krav på upprätthållande av allmänhetens förtroende för opartiskheten i Polismyndighetens verksamhet som måste ställas. Bisysslorna är alltså inte otillåtna enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

Slutsats och rättegångskostnader

Arbetsdomstolens bedömning innebär att förbundets talan om upphävande av de beslutade förbuden mot polisernas bisysslor ska bifallas.

Vid denna utgång ska staten ersätta förbundet för dess rättegångskostnader. Om beloppet råder inte tvist.

Domslut

1. Arbetsdomstolen upphäver Polismyndighetens beslut den 25 oktober 2019 rörande M.P. i ärende A366.266/2019.
2. Arbetsdomstolen upphäver Polismyndighetens beslut den 25 oktober 2019 rörande A.J. i ärende A366.165/2019.
3. Staten ska ersätta Svenska Polisförbundet för rättegångskostnader med 95 019 kr, varav 87 500 kr avser ombudsarvode, jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Sören Öman, Peter Syrén, Christer Måhl, Karl Olof Stenqvist, Johanna Hasselgren, Jolan Wennberg och Carl-Gustaf Hjort. Enhälligt.

Rättssekreterare: Disa Buskhe