

Sammanfattning

Fråga om tre polisinspektörers uppdrag som ledamöter i socialnämnden i samma kommun som de är yrkesverksamma är förtroendeskadliga bisysslor enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Även fråga om reglerna om bisyssla i lagen om offentlig anställning är tillämpliga på kommunalpolitiska förtroendeuppdrag.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2011-11-09
StockholmDom nr 83/11
Mål nr A 178/09,
A 179/09 och A 180/09**KÄRANDE**

Svenska Polisförbundet, Box 5583, 114 85 Stockholm
Ombud: förbundsjuristerna Bo Villner och Agneta Bern,
LO-TCO Rättsskydd AB, Box 1155, 111 81 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Box 3267, 103 65 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristerna Hedda Mann och Hanna Schmidt, Arbetsgivar-
verket, Box 3267, 103 65 Stockholm

SAKEN

tillåtlighet av bisyssla

Bakgrund och yrkanden

Mellan Polismyndigheten i Västerbottens län och Svenska Polisförbundet (förbundet) gäller kollektivavtal.

K.H., C.E. och K.F. är anställda som polisinspektörer vid Polismyndigheten i Västerbottens län (polismyndigheten) och medlemmar i förbundet. De är placerade i närpolisområdena Vilhelmina och Lycksele respektive polisområde Skellefteå. Vid sidan av arbetet som polis har de sedan flera år tillbaka uppdrag som förtroendevalda politiker i socialnämnden i samma kommun som de arbetar.

Polismyndigheten fann i tre separata beslut den 8 juni 2009 att var och en av de tre polisinspektörernas bisyssla var otillåten. Polismyndigheten anförde bl.a. följande i besluten. Den rapporteringsskyldighet som åligger en polis och som även gäller på dennes fritid är inte förenlig med de uppgifter som följer av att vara ledamot i socialnämnden. Bisysslan bäddar för en intressekonflikt som kan rubba förtroendet för polismännens opartiskhet i arbetet. Det skulle kunna skada polismyndighetens anseende om en sådan bisyssla skulle godtas trots denna intressekonflikt.

Mellan parterna har uppkommit tvist om var och en av polisinspektörernas bisyssla är tillåten.

Förbundet har väckt talan i Arbetsdomstolen mot staten genom Arbetsgivarverket (staten) och yrkat att Arbetsdomstolen ska upphäva polismyndighetens beslut om bisyssla av den 8 juni 2009 avseende

- K.F. i ärende nr AAC-728-2965/09,
- C.E. i ärende nr AAC-728-2968/09, och
- K.H. i ärende nr AAC-728-2967/09.

Staten har bestritt förbundets yrkanden.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Arbetsdomstolen har genom beslut den 13 augusti 2009 för tiden fram till dess att ett lagakraftägande avgörande föreligger förordnat att polismyndighetens beslut tillsviare inte ska gälla.

Till utveckling av sin talan har parterna anfört i huvudsak följande.

Förbundet

Polismännens arbetsuppgifter och uppdrag

K.H., C.E. och K.F. är polisinspektörer vid polismyndigheten i Västerbottens län. Deras tjänstegrad är en av de lägsta och följer närmast efter polis under utbildning och polisassistent. Ingen av dem fattar i arbetet beslut i tillståndsärenden.

K.H. tjänstgör i Vilhelmina närpolisområde. Hon arbetar med information till allmänheten, framför allt till ungdomar, samt med rekrytering till polishögskolan. Det är inte fråga om s.k. yttre tjänst. Hon har inte haft yttre tjänst sedan år 1997 och kommer av medicinska skäl inte att kunna ha det igen. Sedan år 1999 arbetar hon inte till någon del med förundersökningar och har inga arbetsuppgifter som innebär någon form av myndighetsutövning.

K.H. har varit ledamot i socialnämnden i Vilhelmina kommun sedan år 2002. Från och med år 2007 och fram till den 1 maj 2009 var hon vice ordförande i socialnämnden, därefter blev hon ordförande, men är nu åter vice ordförande. Uppdraget tar tidsmässigt i anspråk ca 20 procent av heltid.

C.E. tjänstgör i Lycksele närpolisområde som utredare. Han deltar i förundersökningar och det kan förekomma myndighetsutövning, men det är mycket sällsynt. Han är ledamot i socialnämnden i Lycksele kommun sedan 12 år tillbaka. Sedan år 2005 är han ordförande i nämnden. Uppdraget omfattar ungefär 20 procent av en heltid.

K.F. tjänstgör i Skellefteå polisområde med extern service. Det innebär t.ex. att handha vapen som ska skrotas, besiktning av skjutbanor, kontroll av vapenförvaring och biträde åt länsstyrelsen i djurfrågor. I undantagsfall skulle det kunna förekomma förundersökningar. Han har haft sin nuvarande placering i sex månader och har ännu inte deltagit i någon förundersökning. Arbetsuppgifterna innebär ingen myndighetsutövning. K.F. är ledamot i socialnämnden i Skellefteå kommun sedan år 1992. Han ägnar uppdraget ca 50 procent av en heltid.

Rapporteringskyldighet och sekretess

Enligt 9 § polislagen (1984:387) är en polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skyldig att rapportera brottet. Rapporteringskyldig-

heten innebär att polismannen ska lämna information om brottet till närmast överordnade befäl, som sedan avgör hur informationen ska hanteras. Det är alltså fråga om en formlös rapportering och inte någon polisanmälan. Enligt standardverket på området, Polislagen – en kommentar, anges att bestämmelsen närmast tar sikte på ordningspolisen och inte kan tillämpas efter sin bokstav. De brott som ska rapporteras är sådana där åtgärder med anledning av brottet ankommer på polismannen eller dennes förman.

Polisens uppgift är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. För att kunna göra det måste polisen prioritera vilka åtgärder som ska vidtas. Den prioriteringen görs av den enskilde polismannen. Rapporteringsskyldigheten omfattar sådan information som kan leda till att en förundersökning inleds eller som kan föra en pågående utredning framåt. Om en polis får allmän eller diffus information i något sammanhang, exempelvis om missbruk vid ett ospecificerat tillfälle, kan en sådan uppgift inte leda till att en förundersökning inleds eller att en pågående utredning förs vidare. Sådana uppgifter omfattas alltså inte av rapporteringsskyldigheten. Tid och resurser skulle tas i anspråk för att konstatera att informationen inte är användbar. Den bedömningen kan en enskild polisman själv göra utan att belasta en överordnad.

Enligt 26 kap. 1 § lagen om offentlighet och sekretess (OSL) gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det finns emellertid regler i 10 kap. OSL som bryter sekretessen inom socialtjänsten (se 19–23 §§). Dessa regler ger en omfattande möjlighet att anmäla och rapportera brott. Dessutom finns en allmän regel i 10 kap. 28 § OSL som stadgar att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Denna regel möjliggör för exempelvis en polis med ett förtroendeuppdrag i en socialnämnd att rapportera ett brott där sekretess annars gäller.

Socialnämndernas uppgifter

Socialnämnderna ansvarar för områden som äldre- och handikappfrågor samt individ- och familjeomsorg. Socialnämndens arbete består till övervägande del av att organisera arbetet inom ansvarsområdet genom beslut om budget och organisatoriska frågor. Dess huvudsakliga uppgift är att agera styrelse för verksamheten. En mycket liten del av nämndens arbete utgörs av individärenden, t.ex. vård enligt lagen (1990:52) med bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Vård enligt LVU kan komma i fråga om frivilliga lösningar inte är tillräckliga. Det finns två huvudfall, de s.k. miljöfallen – t.ex. brister i hemförhållandena – och de s.k. beteendefallen – t.ex. eget missbruk eller brottslighet. LVU är tillämplig avseende barn och ungdomar upp till 18 års ålder och i beteendefallen upp till 20 års ålder. Ansökan om vård görs av socialnämnden hos förvaltningsrätten. Socialnämnden kan besluta om ett omedelbart omhändertagande av den unge. Ett sådant beslut kan även fattas av socialnämndens ordförande eller annan förordnad och ska därefter anmälas på nästa nämndsammanträde. Ett beslut om omedelbart omhändertagande ska inom en vecka underställas förvaltningsrättens

prövning. Ett beslut om vård ska omprövas av socialnämnden var sjätte månad. Ett sådant beslut kan överklagas hos förvaltningsrätten.

Vård enligt LVM kan komma till stånd om någon till följd av missbruk av t.ex. alkohol eller narkotika behöver vård för att komma ifrån sitt missbruk. Det är förvaltningsrätten som även här beslutar om tvångsvård efter ansökan av socialnämnden. På samma sätt som gäller enligt LVU kan socialnämnden alternativt ordförande eller annan förordnad fatta beslut om omedelbart omhändertagande. Vård enligt LVM kan inte förlängas utan upphör efter sex månader.

Beslutsfattandet inom respektive socialnämnd i de tre kommunerna är i stor omfattning delegerat till tjänstemännen inom respektive socialförvaltning. Delegationsordningarna är delvis olika och de tre nämnderna är också organiserade på lite olika sätt.

I Vilhelmina kommun omsätter socialförvaltningen 500 miljoner kr per år och har ca 550 anställda. Vissa frågor är delegerade till ett arbetsutskott. K.H. är vice ordförande i arbetsutskottet. I arbetsutskottet handläggs samtliga individärenden som inte är delegerade till tjänsteman. Förutom ansökan om LVU- och LVM-vård och förlängning av sådan vård fattar utskottet beslut om adoption, avslutande av faderskapsutredningar, frivillig missbruksvård av vuxna på institution och försörjningsstöd eller liknande överstigande ett basbelopp vid ett tillfälle. Den sistnämnda kategorin av ärende förekommer mycket sällan. Frågor om anhörigstöd och övriga frågor om bistånd och missbruksvård är delegerade till tjänsteman.

I Lycksele kommun omsätter socialtjänsten 600 miljoner kr per år och har ca 600 anställda. Även här finns ett arbetsutskott. C.E. är ordförande i arbetsutskottet. Arbetsutskottet handlägger vissa individärenden. Förutom ansökan om LVU- och LVM-vård och förlängning av sådan vård fattar utskottet beslut om adoption och avslutande av faderskapsutredningar. Alla övriga beslut är delegerade till tjänsteman, exempelvis beslut om anhörigstöd, bistånd och frivillig missbruksvård.

Socialtjänsten i Skellefteå kommun omsätter två miljarder kr per år och har ca 3 500 anställda. Under socialnämnden finns två arbetsutskott. Det ena är beredande och behandlar enbart organisations- och budgetfrågor. Det andra utskottet (IFO-utskottet) handlägger alla individärenden som inte är delegerade till tjänsteman. K.F. är vice ordförande i IFO-utskottet. Beslut om ansökan om LVU- och LVM-vård och förlängning av sådan vård tas i IFO-utskottet. Utskottet beslutar även om frivilliga placeringar av ungdomar utanför hemmet, avslutande av faderskapsutredningar och särskilt förordnad vårdnadshavare, främst för ensamkommande flyktingbarn. Beslut om t.ex. anhörigstöd, bistånd och frivillig missbruksvård är delegerade till tjänsteman. Nämnden tar också del av lex Maria- och lex Sara-anmälningar.

I praktiken ingen konflikt mellan rapporteringsskyldighet och sekretess

Det är tjänstemännen som utför det faktiska arbetet i alla slag av individärenden. Utredningar om insatser och vård påbörjas ofta efter en anmälan från polisen,

läkare eller skola. Enskilda tjänstemän ansvarar för att utreda och lämna förslag till insatser. Socialförvaltningen ska i första hand inrikta sig på frivilliga insatser, vilka beslutas av tjänsteman, förutom i Vilhelmina när det gäller vård utanför hemmet i mer än tre månader då socialnämnden fattar beslut.

Det är riktigt som staten påpekat att det inte föreligger någon skyldighet för socialtjänsten att göra en polisanmälan vid kännedom om brott. Socialstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, har dock i sina rekommendationer angett att brott bör anmälas. Socialstyrelsen kan rikta kritik mot socialtjänsten om anmälan inte lämnas in eller åtgärder inte vidtas i anledning av brott, särskilt såvitt avser brott mot barn.

De tre polismännens erfarenhet är att det inte genom socialtjänstens utredningar egentligen framkommer uppgifter om brott som inte redan är kända av polisen. De som är föremål för socialtjänstens åtgärder berättar inte fritt om sådana saker för socialtjänsten i större utsträckning än de gör inför polisen. Socialsekreterare kan ibland få information om våld mot kvinnor. Kvinnorna får i så fall skyddat boende eller hjälp att flytta. Dessa beslut fattas dock av tjänsteman och inte i någon av kommunerna av socialnämnden. I de tre kommunerna får ledamöterna alltid en muntlig redogörelse av den föredragande tjänstemannen och fattar därefter beslut. Ledamöterna tar aldrig del av socialtjänstens akt. Möjligheten att anmäla brott är delegerade till tjänsteman. De tre polismännen har i sitt förtroendeuppdrag inte fått kännedom om brott som inte redan har varit kända av polisen eller redan anmälda av socialförvaltningen.

Det finns möjlighet för en sökande att begära företräde inför nämnden eller utskottet, men det är mycket ovanligt att så sker. I Vilhelmina var det mer vanligt förekommande åren 2006–2009 och gällde då ansökningar om vård på Katarinagården, som drevs av K.P.

I Skellefteå och Lycksele har det inte förekommit några LVU-ärenden med anledning av brottslighet som inte redan har varit kända av polisen. I Vilhelmina har det inte handlagts något LVU-ärende med anledning av brottslighet. I Skellefteå har det förekommit LVU-ärenden med anledning av narkotikamissbruk. I dessa fall har polisanmälan avseende narkotikabrott redan gjorts. I de båda andra kommunerna har det inte förekommit några LVU-ärenden med anledning av narkotikamissbruk. Inte heller i LVM-ärenden har det framkommit brott som inte redan varit föremål för polisutredning.

Avseende den av staten ingivna statistiken måste framhållas att det inte utifrån den kan avgöras hur många personer som omhändertagits för vård i respektive kommun. Omhändertaganden enligt LVU ska omprövas efter sex månader, varför flera ärenden kan avse samma person.

Det skulle kunna förekomma att socialnämndens ledamöter får information om brott som inte är polisanmälda. Som framgår av redogörelsen ovan förekommer det emellertid i praktiken inte sådana uppgifter. Det problem som staten här gör gällande är hypotetiskt och kan inte medföra att förtroendet för polisen skadas.

Om en polisman i ett enskilt fall iakttar rapporteringsskyldigheten trots eventuell sekretess är det socialförvaltningen som ska ta ställning till om sekretessbrott har begåtts, inte polismyndigheten. Om en tjänsteman inom förvaltningen valt att inte anmäla ett brott finns det inget som hindrar att en polisman med förtroendeuppdrag i socialnämnden anmäler brottet.

I individärenden som socialnämndens ledamöter tar del av framkommer uppgifter som rör enskilda individers personliga levnadsförhållanden, exempelvis missbruk, umgänge med kriminella, sjukdomar samt försörjnings- och boendesituation. Detta är sekretessbelagd information som inte ska användas eller röjas. Sådana uppgifter saknar emellertid betydelse vid en brottsutredning. En polis kan dessutom få liknande uppgifter genom t.ex. uppdrag som övervakare eller engagemang i en ideell förening. Poliser är vana att hantera sådana uppgifter. Poliser har tillräcklig kompetens för att inte röja sekretessbelagd information. Det finns ingen risk för sekretessbrott. Statens resonemang är även här hypotetiskt.

Det har hänt att C.E., som bedriver förundersökningar, har blivit tillfrågad om att ta hand om ett ärende som rör en person som varit föremål för beslut i socialnämnden och att han då uppgett att han inte önskar handlägga ärendet. Detta har alltid accepterats. Enligt förbundet föreligger dock inte en formell jävssituation. Man förutsätts kunna hantera information som teoretiskt sett kan ge en förutfattad mening. C.E. har åberopat delikatessjäv i enstaka fall när har stött på en person i socialnämnden som han samtidigt utreder i en förundersökning, vilket har accepterats. Socialnämnden har inte ansett att beslutsförheten vållat problem.

C.E. har i ett fall gjort en polisanmälan om misstänkt bidragsbedrägeri avseende en person som var förtroendevald politiker i Lycksele. Personen misstänktes ha fått försörjningsstöd beviljat på felaktiga grunder. Ärendet var inte föremål för nämnden.

K.F. har till sin chef rapporterat ett ärende där en vårdare oriktigt gett narkotikaklassade tabletter till en brukare.

K.H., C.E. och K.F. har tjänstgjort sammanlagt 39 år i socialnämnd. Såväl de som cheferna för respektive socialförvaltning är av uppfattningen att det inte har uppstått några problem avseende sekretess och rapporteringsskyldighet.

Av staten åberopade enskilda händelser

Enligt staten har en kvinna vid företräde inför socialnämnden i Vilhelmina uppgett att hennes barn berättat att hennes f.d. mans nya sambo blivit misshandlad inför dem, vilket föranledde K.P. att polisanmäla K.H. för att hon brutit mot rapporteringsskyldigheten. Kvinnan i fråga sökte vård på Katarinagården, som drivs av K.P. Påståendet om brott mot rapporteringsskyldigheten utreddes av polisens internutredning, men brott kunde inte styrkas varför ärendet lades ner. K.H. blev inte förhörd och fick inte kännedom om att anmälan hade lämnats in förrän i samband med nu aktuellt mål i Arbetsdomstolen. Förbundet bestrider att kvinnan uttalat sig som påståtts inför nämnden. Socialtjänsten i Vilhelmina har

som princip att anmäla allt våld som barn har sett. Även om staten skulle visa att kvinnan inför socialnämnden lämnat de uppgifter som K.P. uppgett i utredningen är de inte tillräckligt konkreta uppgifter för att rapporteringsskyldighet skulle ha förelegat. En privatpersons polisanmälan om brott mot rapporteringsskyldigheten kan inte innebära att förtroendet för polisen minskar.

Den ytterligare händelse som K.P. påtalat avser en underårig flicka som ska ha blivit våldtagen av en känd gärningsman. Polisanmälan gjordes av socialtjänsten sedan flickan slutligen samtyckt till att anmäla händelsen. Detta hade inget samband med kritik från K.P:s sida. Ärendet har inte behandlats i socialnämnden och det har inte heller gjorts gällande att K.H. skulle ha känt till det. För brottet i fråga gäller inte sekretess hos socialtjänsten. Om något fel har begåtts är det från en enskild tjänstemans sida, varför förtroendet för polismyndigheten inte kan ha skadats.

En händelse med en underårig flicka i Lycksele som blivit sexuellt utnyttjad av en äldre man föranledde Socialstyrelsen att kritisera socialförvaltningen för att kraftigare åtgärder inte sattes in när flickan fortfarande bodde kvar i sitt föräldrahem. I övrigt fann Socialstyrelsen ingen anledning till kritik. Flickan omhändertogs så småningom enligt LVU och socialförvaltningen polisanmälde genast när hon avvek från det särskilda boende där hon vistades. Först i efterhand framkom att hon då hade en relation med den medelålders man som hon avvek med.

Ett stort antal brott begås som varken polis eller socialtjänst känner till trots kontakt med personer som utsätts för brotten eller begår dem. Det är inte rimligt att tro att allmänhetens förtroende för polisen skadas bara för att allmänheten skulle kunna misstänka att dessa personer känner till brotten men inte rapporterar eller anmäler dem.

Bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning är inte tillämplig

I första hand görs det gällande att bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning inte är tillämplig i nu aktuella fall av följande skäl.

Den som har rösträtt är enligt kommunallagen valbar till kommunala förtroendeuppdrag. I lagens förarbeten anges att det är en grundläggande skyldighet att åta sig sådana uppdrag och att inneha dem under hela mandatperioden. I 4 kap. 6 § kommunallagen finns vissa undantag avseende vem som är valbar, men inget av undantagen avser polismän. Kommunallagen, som har tillkommit i den kommunala demokratins intresse, ger alltså även polismän en rätt att åta sig kommunalpolitiska uppdrag. Vid konkurrens mellan kommunallagen och bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning måste kommunallagen ges företräde. Det är inte möjligt att inskränka rätten att åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag på annat sätt än genom kommunallagen.

I förarbetena från år 1970, avseende bisyssleregleringen, anges att en strängare syn krävs avseende högre tjänstemän och betonas risken med privata bisysslor. Samtidigt anges att politiska förtroendeuppdrag mindre ofta omfattas av

förbudet. Förbundets uppfattning är att bisyssleregleringen över huvud taget inte är tillämplig på de förtroendeuppdrag det nu är fråga om, varvid någon skälighetsbedömning inte blir aktuell.

Det är riktigt som staten anfört att det är möjligt enligt artikel 11 i europakonventionen att inskränka polisens föreningsfrihet. För detta krävs dock ett uttryckligt lagstöd. Eftersom poliser inte i lag uttryckligen undantagits från rätten att åta sig de aktuella förtroendeuppdragen skulle det strida mot europakonventionen att inte tillåta bisysslan.

Tillåten bisyssla

Om bisyssleregleringen är tillämplig leder en skälighetsbedömning till att de aktuella bisysslorna ska anses tillåtna.

Socialnämndens huvudsakliga uppgift är att leda och organisera arbetet inom dess verksamhetsområde. Det innebär att endast en mycket liten del av socialnämndens verksamhet består i att ta ställning i individärenden. Risken för förtroendeskada är alltså liten. I praktiken har det inte förekommit några problem för de tre polismännen under de år de haft sina förtroendeuppdrag.

Rapporteringsskyldigheten enligt 9 § polislagen är det huvudsakliga skälet till att staten anser att bisysslan är otillåten. Problemet är emellertid hypotetiskt. Om det skulle framkomma information i nämnden om brott är uppgifterna oftast så diffusa att de inte går att använda. Om det mot förmodan skulle framkomma tillräckligt konkret information om ett brott har polismännen rätt att anmäla det. Om inte någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL är tillämplig är en rapportering av en polis om ett brott tillåten med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Polismäns lagstadgade rapporteringsskyldighet går alltid före sekretessbestämmelserna i OSL. Det följer i vart fall av allmänna rättsgrundsatsar, se även AD 2004 nr 108.

Det finns ingen risk för sammanblandning av rollen som polis och som förtroendevald i socialnämnden. Detsamma gäller de maktbefogenheter som följer med de olika rollerna. Det är fråga om två olika myndigheter med olika verksamhetsområden. Som redan angetts är socialnämndens uppgift att se till att socialförvaltningen fungerar och endast till en liten del avser verksamheten beslut i individärenden. Polisens uppgift är att förebygga brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det är åklagare som fattar beslut om att t.ex. inleda förundersökning. I de fall polismännen deltar i förundersökningar utför de endast de utredningsåtgärder som någon annan beslutat om och samlar information om ett specifikt brott som beslutsunderlag till åklagaren. Endast en mycket liten del av två av polisernas arbetsuppgifter utgörs av myndighetsutövning och såvitt avser K.H. inte till någon del. Om polisen får i uppdrag att verkställa ett beslut om omhändertagande fattat av socialnämnden kan problem undvikas rent praktiskt genom att någon annan än den som fattat beslutet verkställer det. Eftersom det då är fråga om ren verkställighet och inte någon prövning uppkommer ingen jävsproblematik. Beträffande jävsfrågan är det vidare för en domare möjligt att delta i beslut i olika instanser så länge tvistefrågan inte är densamma, se NJA 1993 s. 571. Motsvarande bör gälla även i de situationer som

kan uppstå på grund av de aktuella bisysslorna. Den information om individer som ledamöterna i socialnämnden och utskotten får är av sådan karaktär att den saknar betydelse inom ramen för en brottsutredning. Poliser är dessutom vana att hantera känslig information.

Polismännens förmåga att iakttä socialtjänstsekretessen har inte ifrågasatts från kommunernas sida. Eventuella problem som uppkommer inom ramen för socialnämndens verksamhet på grund av att ledamöter är poliser är därutöver en fråga som ska hanteras av socialnämnden och inte av arbetsgivaren. Det bör därför inte påverka bedömningen.

Det är vidare själva bisysslan som ska vara förtroendeskadlig. De skäl staten åberopar tar inte sikte på bisysslan som sådan utan på påstådda brister hos polismännen, som inte tros kunna hantera vare sig sekretessbestämmelserna eller rapporteringsskyldigheten.

Många andra yrkesgrupper måste hantera sekretessbelagd information inom ramen för sin yrkesutövning, exempelvis psykiatriker, allmänläkare och kuratorer. Det kan inte innebära att samtliga dessa yrkeskategorier ska uteslutas från möjligheten att inneha förtroendeuppdrag i en socialnämnd, vilket blir följden av statens resonemang. I förlängningen leder det till att det inte går att få en representativ sammansättning i de kommunala nämnderna. Detta skulle innebära ett problem för den kommunala demokratin. Ett undantag från rätten att kunna åta sig ett kommunalpolitiskt förtroendeuppdrag bör ha ett uttryckligt lagstöd. Något sådant lagstöd finns dock inte. Den enskilda individen har av lagstiftaren förutsatts kunna klara av att hantera sekretessbelagd information från olika håll. Om någon bör kunna klara av att tillämpa lagen är det poliser. Poliser är en professionell yrkesgrupp som är van att inte ta ovidkommande hänsyn.

Från demokratisk synpunkt är det viktigt att de som utses till politiska förtroendeuppdrag inte kan utestängas från uppdraget av staten. Rättigheten att inneha kommunala förtroendeuppdrag blir fiktiv om staten genom bisyssleregleringen kan förbjuda medborgare att utöva uppdragen. Det finns i 4 kap. 11 § kommunallagen en ovillkorlig rätt till ledighet från arbetet för att delta i ett kommunalt nämndarbete. Om denna rätt nyttjas för en otillåten bisyssla skulle det kunna leda till att saklig grund för uppsägning finns på grund av arbetsvägran. Enligt 4 kap. 9 § kommunallagen ska kommunfullmäktige befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det finns alltså ingen ovillkorlig rätt till omedelbart entledigande. Dessa motsättningar i lagstiftningen måste beaktas vid skälighetsbedömningen.

Polisernas uppdrag som förtroendevalda är till stor nytta för kommunerna. Eftersom syftet med bisysslorna i nu aktuella fall är att uppfylla ett angeläget samhällsintresse talar det för att bisysslorna ska godkännas. Vidare betyder uppdragen mycket för de enskilda poliserna, vilket också det är av betydelse.

Det har inte framförts någon kritik mot de tre arbetstagarna med anledning av bisysslorna vare sig i deras roller som polismän eller som förtroendevalda. De har tvärtom fått uppskattning för sina uppdrag. Deras erfarenheter måste ses som

en tillgång för polismyndigheten och har knappast skadat polismyndighetens anseende utan snarare förbättrat det.

Poliserna har blivit omvalda vid flera tillfällen. Deras yrke framgår av valsedlarna. Av detta måste slutsatsen dras att det finns ett stort förtroende för dem hos kommunmedborgarna och att deras yrke ses som en kompetens för uppdraget.

Under lång tid har poliserna ansökt om och fått ledigt, enligt regleringen i kommunallagen, för att utföra sina förtroendeuppdrag utan att arbetsgivaren eller någon annan har reagerat. Av förarbetena till 7 b § lagen om offentlig anställning framgår att ett beslut angående en bisysslas tillåtlighet ska fattas så snart som möjligt. En arbetstagare ska kunna förvänta sig besked inom rimlig tid.

En annan omständighet som talar för att bisysslan ska tillåtas är att polisernas tjänstegrad är låg.

Staten

Polisuppdraget

Polismyndigheten i Västerbottens län är uppdelad på två polisområden – Skellefteå och Umeå/Södra Lappland – och omfattar 15 kommuner med totalt 257 000 invånare, varav 72 000 i Skellefteå, 12 500 i Lycksele och 7 200 i Vilhelmina.

Polisens verksamhet omfattar bland annat utryckningsverksamhet vid akuta larm från allmänheten, brottsutredning, brottsförebyggande verksamhet och service till allmänheten. Polisen är vidare tillsynsmyndighet när det gäller frågor om vapenlicens och utskänkningstillstånd.

K.H., C.E. och K.F. är samtliga anställda som polisinspektörer. Beslut om anställning som inspektör fattas efter godkänd prövning. Befattningen kräver minst sex års erfarenhet av polisarbete, en bred polisiär erfarenhet, god förståelse för uppdraget samt god förmåga att arbeta brottsförebyggande, med utredning, lagföring och att ge service. Polismannen ska också kunna ta ansvar för verksamheten och dess resultat. Inspektörer är förmän eller befäl för polisassistenter och aspiranter. De har en vid arbetskyldighet, oberoende av vilka arbetsuppgifter de har för tillfället.

De tre polismännens arbetsuppgifter och politiska uppdrag

K.H. utförde vid tidpunkten för beslutet många olika arbetsuppgifter i Vilhelmina, bl.a. utredning av brott såsom stölder och bedrägerier, brottsförebyggande insatser samt utryckning och service till allmänheten. Nu arbetar hon med rekrytering för Rikspolisstyrelsens räkning samt med brottsförebyggande arbete som innebär exempelvis besök i skolor.

Vid tillfället för det omtvistade beslutet var K.H. ordförande i socialnämnden i Vilhelmina och dess arbetsutskott. För närvarande är hon vice ordförande i

socialnämnden och dess arbetsutskott. Hennes politiska uppdrag omfattar ca 60 arbetsdagar per år. År 2008 uppbar hon arvode för uppdraget med 175 000 kr.

C.E. arbetar som utredare och tjänstgör i Lycksele. Han utreder alla typer av brott, främst så kallade mängdbrott eller vardagsbrott. En stor del av dem begås av unga lagöverträdare.

C.E. är ledamot i socialnämnden i Lycksele kommun och ordförande i socialnämndens arbetsutskott sedan år 2005. Dessförinnan var han vice ordförande. När det omtvistade beslutet fattades ägnade han ca 20 procent av en heltidstjänst åt sitt politiska uppdrag och uppbar under år 2008 arvode med 168 000 kr. Enligt socialnämndens delegationsordning är det C.E. som i första hand ska fatta beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda, exempelvis omedelbara omhändertaganden enligt LVU. Delegationsordningen har kompletterats avseende möjligheten att fatta ordförandebeslut med hänvisning till att ordföranden på grund av sitt förvärvsarbete som polis ibland är jävig.

K.F. tjänstgör i Skellefteå. När det omtvistade beslutet fattades arbetade han på narkotika- och spaningsenheten, som hanterar narkotikabrottslighet. Från den 1 september 2009 arbetade han på utredningsenheten. Där utreds familjevåld, ungdomsbrottslighet och våld i nära relationer. Seriebrottslighet är vanligt. I utredningarna förekommer det frihetsberövade personer. Information samlas in från bland andra socialtjänsten. Sedan våren 2011 arbetar K.F. på serviceenheten. Där arbetar han med handläggning och utredning av polismyndighetsärenden, framför allt vapen- djur- och jaktfrågor, men även med tillsyn och besiktning enligt olika författningar, exempelvis vapen- och ordningslagstiftningen. I arbetsuppgifterna ingår även samverkan med andra myndigheter och organisationer.

K.F. är ledamot i socialnämnden i Skellefteå kommun sedan år 1992 och vice ordförande i arbetsutskottet sedan år 2006. För närvarande är K.F. vice ordförande i socialnämnden och i arbetsutskottet. Hans uppdrag omfattar ca 10–15 procent av heltid och under år 2008 fick han 106 586 kr i arvode.

Rapporteringsskyldighet m.m.

Poliser är – även privat – underkastade rapporteringsskyldighet och skyldighet att ingripa mot brott. Detta innebär myndighetsutövning.

Av 9 § polislagen följer att en polis som får kännedom om brott som faller under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Det räcker att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Bestämmelsen gäller, som nämnts, även kännedom om brott som en polis får på sin fritid. Underlåtenhet att iaktta skyldigheten kan föranleda ansvar för tjänstefel.

Från rapporteringsskyldigheten är sådana fall undantagna då rapporteftergift kan lämnas enligt samma bestämmelse. Det handlar om brott som med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Rapporteftergift ska meddelas i nära anslutning till att brottet begås och är förenat med krav på

underrättelse och dokumentation. Den som är ledamot i en socialnämnd får typiskt sett information om ett brott först en tid efter att det har begåtts. Detta innebär att det sällan föreligger förutsättning för rapporteftergift. Eftersom det finns ett krav på dokumentation finns det även vid en rapporteftergift risk för att uppgifter som är sekretessbelagda röjs. Möjligheten till rapporteftergift påverkar således inte frågan om det är förenligt med anställningen som polis att vara ledamot i en socialnämnd.

Socialnämndens uppgifter

Socialnämnden har ansvar för socialtjänsten och därmed många frågor i en kommun. Socialnämnden ska verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden, att äldre människor har goda levnadsförhållanden och besluta om olika former av bistånd. Socialnämnden ansvarar t.ex. för bistånd i form av försörjningsstöd, att utse familjehem, lämna medgivande till internationella adoptioner, besluta om vissa frivilliga behandlingsinsatser och placeringar enligt socialtjänstlagen (2001:453), uppföljning av behandlingsinsatser och beslut om anhörigstöd. Socialnämnden ansvarar även för beslut om vård utan samtycke enligt LVU och LVM.

Det är riktigt som förbundet anfört att många beslut fattas av tjänstemän efter delegation av socialnämnden. Ett beslut om delegation kan dock alltid återtas och det yttersta ansvaret ligger hela tiden hos nämnden.

Staten har valt att lyfta fram beslut enligt LVU och LVM för att belysa den problematik som kan uppstå. Dessa beslut innebär tvångsåtgärder och tillgrip som sista alternativ. Förtroendeskada kan emellertid uppstå även med anledning av de mer vanligt förekommande frivilliga åtgärderna enligt socialtjänstlagen. Även i dessa fall kan nämndens ledamöter få kännedom om sekretessbelagd information.

Tvångsvårdslagstiftningen

Det är socialnämnden, inte tjänstemännen på socialförvaltningen, som fattar beslut i ärenden enligt LVU och LVM. En av grunderna för omhändertagande enligt LVU är brottslig verksamhet. Avseende beslut enligt LVM bör framhållas att det är vanligt att missbrukare finansierar sitt missbruk genom att begå stölder. Socialnämnden kan därför i dessa ärenden få information om att brott har begåtts.

Ordföranden i socialnämnden eller en annan enskild ledamot i nämnden kan, innan ärendet behandlats av nämnden, fatta beslut om ett omedelbart omhändertagande. Hela nämnden måste, vid anmälan av ärendet till nämnden, få information om allt som är av relevans. Därigenom tar alla i nämnden del av en stor mängd sekretessbelagda uppgifter. Initialt kan alltså en ledamot som fattat ett s.k. ordförandebeslut ha mer tillgång till information än övriga ledamöter. De tre arbetstagarna hade och har alljämt rätt att fatta ordförandebeslut.

Staten har begärt statistik från kommunerna över förekomsten av beslut om vård enligt LVU och LVM. Under tiden den 1 januari 2007 till den 15 oktober 2009

fattade socialnämnden i Vilhelmina 25 beslut enligt LVU. Av dessa avsåg nio beslut om omedelbart omhändertagande. Under samma period fattades fyra beslut enligt LVM, varav två var omedelbara omhändertaganden. Under perioden den 1 januari 2003–15 oktober 2009 fattade socialnämnden i Lycksele 65 beslut enligt LVU, varav två var omedelbara omhändertaganden. Under åren 2002–2008 fattade socialnämnden i Skellefteå 50 beslut enligt LVU. Av 89 omedelbara omhändertaganden enligt samma lag fastställdes 29 stycken. Det fattades under samma tid 26 beslut enligt LVM och 17 beslut om omedelbara omhändertaganden enligt samma lag. K.F. fattade i tiden efter den 20 juni 2005 elva ordförandebeslut.

Antalet beslut saknar i och för sig relevans och vissa beslut kan innefatta omprövningar. Enbart det faktum att socialnämnden fattar den här typen av beslut påverkar dock bisysslans förenlighet med arbetet som polis. Statistiken talar för att ledamöterna tar del av känslig information som kan ha betydelse för polisens verksamhet. Det kan även framkomma ny känslig information från det att ett beslut tas initialt till dess att det omprövas.

Sekretess inom socialtjänsten

Sekretess innebär förbud att röja eller utnyttja en uppgift utanför verksamheten och gäller i förhållande till såväl enskilda som andra myndigheter. Brott mot tystnadsplikten är straffbart och kan leda till ansvar för tjänstefel.

Det finns sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL som innebär att uppgifter som avser misstanke om brott i vissa fall ändå kan lämnas ut till polis- eller åklagarmyndighet. Av relevans för förhållandet till polisens rapporteringsskyldighet är främst bestämmelserna i 20–23 §§. Reglerna innebär att när det gäller brott som exempelvis misshandel av normalgraden, grov kvinnofridskränkning, narkotikabrott av normalgraden och bedrägeri som riktas mot en person över 18 år, finns det inte någon sekretessbrytande bestämmelse som gör att uppgiften kan lämnas ut.

9 § polislagen är inte en sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet som avses med bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL och därmed, trots sekretess, medger utlämnande till en annan myndighet. Om socialnämnden som myndighet har uppgiftsskyldighet enligt en bestämmelse i en annan lag så gäller den bestämmelsen. Rapporteringsskyldigheten enligt polislagen ligger emellertid på den enskilda polisen och inte på socialnämnden. 9 § polislagen kan inte heller anses uppnå den graden av konkretion som krävs.

En person som under lång tid deltar i socialtjänstens verksamhet får antas få kännedom om uppgifter om kommuninvånarna som omfattas av sekretess och som inte får lämnas till eller användas i polisverksamheten. Det måste i alla fall ha varit lagstiftarens tanke.

Polismans rapporteringsskyldighet avser i princip alla brott och är alltså mycket mer långtgående än socialtjänstens möjlighet att göra polisanmälan som bara avser vissa brott. Möjlighet för någon inom socialtjänsten att anmäla brott finns

endast om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. I de fallen har tjänstemännen inte någon skyldighet utan endast en möjlighet att anmäla brott.

Arbetsgivarens beslut

Arbetsgivaren är enligt 7 c § lagen om offentlig anställning skyldig att förbjuda en arbetstagares bisyssla om den kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller skada myndighetens anseende. Frågan om bisysslans tillåtlighet i nu aktuella fall uppstod när polismyndigheten fick reda på att Rikspolisstyrelsen år 2007 fattat två beslut som rör samma problematik. Eftersom arbetsgivaren misstänkte att de tre polismännens bisysslor kunde anses förtroendeskadliga påbörjades en utredning.

Besluten om bisyssleförbud fattades med beaktande av arbetstagarnas arbetsuppgifter och deras egna uppgifter om bisysslan, den rapporteringsskyldighet som följer med polisycket samt bestämmelser i en rad olika regelverk. Reglering som har beaktats är bl.a. regeringsformens bestämmelse om föreningsfrihet som medför en generell frihet att vara medlem i politiska partier, föreningsfriheten enligt artikel 11 europakonventionen som dock får inskränkas genom lag, socialtjänstlagen, LVU och LVM, regler om offentlighet och sekretess inom socialtjänsten och bestämmelser om jäv.

Vissa särskilda händelser

Genom att en person som tidigare arbetat både som socionom och polis, K.P., kontaktat Rikspolisstyrelsen med anledning av K.H:s uppdrag som ordförande i socialnämnden har staten fått kännedom om två händelser som inträffat i Vilhelmina. K.P. bedrev vid tidpunkten ett behandlingshem i Vilhelmina och hade i sin verksamhet anmälningsplikt. Hon är genom sin tidigare yrkeserfarenhet väl förtrogen med polismäns rapporteringsskyldighet och socialtjänstens verksamhet.

En händelse gäller en kvinna som hade sökt bistånd och som inför socialnämndens arbetsutskott i Vilhelmina berättade om sin situation. Det framkom därvid att hennes barns far levde med ny kvinna och att barnen berättat att fadern var våldsam mot den nya kvinnan. K.P. gjorde en polisanmälan gentemot K.H. eftersom hon inte hade rapporterat brottet. En förundersökning inleddes. Det fanns alltså anledning anta att brott som faller under allmänt åtal hade begåtts. Förundersökningen lades emellertid ned på grund av bevisläget. Händelsen åberopas gentemot samtliga arbetstagare som exempel på hur förtroendet kan skadas.

År 2008 fick socialtjänsten i Vilhelmina uppgifter om att en underårig flicka blivit våldtagen. Trots det gjorde socialtjänsten inte någon polisanmälan eftersom flickan inte ville. Först sedan K.P. den 1 juni 2008 påtalat att händelsen borde polisanmälas gjorde socialtjänsten den 3 juni 2008 en anmälan. Staten påstår inte att K.H. kände till ärendet. Det visar emellertid att tjänstemännens möjlighet att polisanmäla inte överlappar polismännens rapporteringsskyldighet.

Vad gäller C.E. har staten inte påstått att han kände till att en flicka utsatts för brott. Allmänhetens uppfattning om att han kanske vetat eller borde ha förstått att flickan varit utsatt för brott kan emellertid i sig skada förtroendet för polisen.

Bisysseförbudets tillämplighet

Reglerna om bisyssla är tillämpliga. Enligt statens uppfattning har kommunal-lagen inte företräde framför lagen om offentlig anställning.

Enligt regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet. Den innebär en rätt att vara medlem i ett politiskt parti, men inte en ovillkorlig rätt att vara ledamot i vilken kommunal nämnd som helst. Enligt artikel 11 i europakonventionen får friheten att delta i sammankomster och föreningsfriheten genom lag inskränkas för exempelvis polisen.

Förtroendeuppdragen är att betrakta som bisyssla, även om de enligt förarbetsuttalanden mindre ofta torde omfattas av förbudet.

Otillåten bisyssla

Att de berörda arbetstagarna har beviljats ledighet för att fullgöra sina politiska uppdrag påverkar inte bedömningen av tillåtligheten av bisysslan.

Verksamheten inom ramen för bisysslan är inte ringa. Den pågår kontinuerligt och poliserna erhåller en icke obetydlig ersättning för sina uppdrag. Bisysslan är till sin beskaffenhet av kvalificerat slag och innebär myndighetsutövning med möjlighet till tvångsomhändertagande respektive frihetsberövande, varför särskild försiktighet måste iakttas.

Den rapporteringsskyldighet som åligger poliserna är inte förenlig med deras uppdrag i socialnämnden. Bisysslan bäddar för en intressekonflikt som kan rubba förtroendet för polisernas opartiskhet i polisarbetet och även skada polis-myndighetens anseende om den skulle godtas trots intressekonflikten. Jävsreglerna undanröjer inte risken. Inte heller det förhållande att sekretessbestämmelserna i vissa fall ger möjlighet att anmäla brott undanröjer risken, eftersom rapporteringsskyldigheten har en vidare omfattning än vad som tillåts enligt sekretessreglerna. Varken arbetsgivaren eller de enskilda personer som ett ärende handlar om eller deras anhöriga vet vilket regelverk var och en av de tre arbetstagarna väljer att följa; socialtjänstsekretessen eller rapporteringsskyldigheten. Det kan skada polisens verksamhet.

Det finns beröringspunkter mellan verksamheten i socialnämnden och polisens arbete. Den ena myndigheten kan initiera ett ärende som berör samma person som förekommer vid den andra myndigheten. Detta gäller inte minst när det är fråga om små orter. Uppgifter som kan förekomma hos respektive myndighet och som är av intresse även för verksamheten vid den andra myndigheten, är exempelvis missbruk och brottslig verksamhet. Ett annat exempel är att socialnämnden begär handräckning hos polismyndigheten för att verkställa ett beslut om omhändertagande enligt LVU.

I rollen som utredare har K.H. haft kontakt med misstänkta gärningsmän, inte sällan unga personer. När hon tjänstgjort i yttre tjänst har hon träffat offer och gärningsmän. Det är fråga om personer som lever under otrygga förhållanden och som därför typiskt sett även förekommer inom ramen för socialtjänstens verksamhet. I sitt nuvarande arbete med att informera om narkotika besöker K.H. skolor och möter därigenom allmänheten. Hon kan alltså träffa personer som är föremål för socialtjänstens verksamhet. Det finns då en risk för att de tror att de blir bedömda utifrån information som K.H. fått del av som förtroendevald, information som kan vara ovidkommande och som enligt lag ska stanna inom socialtjänsten. Det finns en risk för att det inträffar att man uppfattar sig felaktigt bedömd. Det går inte att veta om det händer, men det kan skada förtroendet.

C.E. utreder mängdbrottsärenden. Det är fråga om brottslighet som drabbar många och innebär kontakt inte minst med unga personer och personer som lever under otrygga förhållanden och som missbrukar. Det är personer som typiskt sett också är föremål för socialtjänstens insatser. Även för C.E:s del finns en risk för att de eller deras anhöriga tror att de blir bedömda utifrån information som C.E. fått del av som förtroendevald.

I arbetet med att utreda narkotikabrott hade K.F. kontakt med personer som samtidigt kunde vara aktuella för vård enligt LVU eller LVM. Vid utredningsenheten ingick det att samla information från exempelvis socialtjänsten. Det är uppenbart att förtroendeuppdraget och arbetet som polis har haft stora beröringspunkter med varandra och att klientelet kan vara detsamma. I sitt arbete vid serviceenheten arbetar K.F. med vapen- och ordningslagstiftningen. Även där kommer han i kontakt med allmänheten. Därmed uppkommer samma problematik, det vill säga en risk för att människor tror sig bli bedömda på felaktiga grunder.

Det är inte möjligt att veta vilka arbetsuppgifter de tre poliserna kommer att ha i framtiden. Oavsett vilket är de alltid ålagda rapporteringsskyldighet och kommer alltid att ha kontakt med allmänhet varför ovan beskriven risk för att människor tror sig bli bedömda på felaktiga grunder föreligger.

Sammanfattningsvis anförs följande. Bisysslan innebär en risk för att poliserna på grund av sekretess inom socialtjänsten underlåter att rapportera brott, vilket på sikt undergräver förtroendet för polisen. Det finns vidare en risk för att de till följd av tillgång till sekretessbelagd information inom socialtjänsten otillbörligt påverkas till förutfattade meningar om enskilda eller deras anhöriga. I vart fall kan enskilda och eller anhöriga som tidigare varit i kontakt med socialnämnden och sedan blir föremål för polisiära insatser vara rädda för att inte få ett objektivt och rättvist bemötande av polisen. Sammantaget föreligger risk för förtroendeskada. Denna risk innebär, mot bakgrund av den strikta bedömningen av bisysslor som ska tillämpa inom polisväsendet, att bisysslorna ska bedömas som otillåtna, trots att politiska uppdrag mer sällan ska omfattas av förbudet.

Domskäl

Twisten

K.H., C.E. och K.F. är polisinspektörer, anställda vid Polismyndigheten i Västerbottens län. De har alla tre politiska förtroendeuppdrag som ledamöter i socialnämnden i den kommun där de arbetar. Polismyndigheten har i tre separata beslut den 8 juni 2009 dels funnit att var och en av de tre polisernas bisyssla som politiskt förtroendevald inte är förenlig med 7 § lagen om offentlig anställning och därför otillåten, dels – i enlighet med 7 c § lagen om offentlig anställning – beslutat att var och en av de tre poliserna ska upphöra med bisysslan.

Förbundet har i första hand gjort gällande att regleringen i 7 § lagen om offentlig anställning om bisyssla inte är tillämplig på en bisyssla i form av ett politiskt förtroendeuppdrag i en kommun. Detta har staten bestritt.

Om Arbetsdomstolen finner att regleringen om bisyssla i lagen om offentlig anställning är tillämplig är det tvistigt om var och en av de tre polisinspektörernas bisyssla är förtroendeskadlig eller inte. Staten har gjort gällande att bisysslan bäddar för en intressekonflikt som kan rubba förtroendet för polisernas opartiskhet i polisarbetet och även skada polismyndighetens anseende, vilket förbundet bestritt.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. Vid denna har på förbundets begäran hållits förhör under sanningsförsäkran med K.H., C.E. och K.F., samt vittnesförhör med f.d. direktören vid Kommunförbundet L.M., socialchefen i Skellefteå kommun L.S., avdelningschefen för individ- och familjeomsorgen i Lycksele kommun D.I., avdelningschefen för individ- och familjeomsorgen i Vilhelmina kommun B.J., f.d. chefsjuristen vid Kommunförbundet tillika f.d. adjungerande professorn C.R., f.d. länspolismästaren tillika f.d. ordföranden i polisförbundet G.G.

På statens begäran har hållits vittnesförhör med vd:n för Katarinagården i Vilhelmina K.P., f.d. vice ordföranden i socialnämnden i Vilhelmina I.J., f.d. expeditionschefen vid civildepartementet och f.d. generaldirektören för Statens löne- och pensionsverk och Statskontoret P.T., samt docenten O.L.

Partena har åberopat skriftlig bevisning samt ingett rättsutlåtanden. Förbundet har ingett ett rättsutlåtande av docenten A.L. och ett av f.d. adjungerande professorn C.R. Staten har ingett ett rättsutlåtande av docenten O.L.

Rättsliga utgångspunkter

Lagen om offentlig anställning innehåller bestämmelser om bisysslor. Av 7 § framgår att en arbetstagare inte får 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. Av 7 c § följer att en arbetsgivare ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan.

Bestämmelsen i 7 § lagen om offentlig anställning syftar enligt förarbetena (prop. 2000/01:147 s. 10) till att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas opartiskhet och är avsedd att tillgodose det allmänna intresset av saklighet och opartiskhet i utövandet av offentlig verksamhet. Av samma förarbeten framgår även följande. Eftersom den offentliga förvaltningen är en grundsten i det svenska demokratiska samhället är det av största vikt att denna förvaltning åtnjuter medborgarnas fulla förtroende. Förbudet för de offentliganställda att inneha förtroendeskadliga bisysslor fyller en viktig funktion i upprätthållandet av detta förtroende, liksom det system som finns för att kontrollera de offentliganställdas bisysslor.

Med uttrycket "myndighetens anseende" i 7 § lagen om offentlig anställning åsyftas inte myndighetens anseende i varje hänseende utan anseendet för att opartiskhet – objektivitet och saklighet – iaktas i myndighetens verksamhet (se prop. 1970:72 s. 75).

Det bör betonas att det inte, för att en viss bisyssla ska anses otillåten, är nödvändigt att allmänhetens förtroende för tjänstemannen eller myndigheten i verkligheten har rubbats eller ens att något har inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel. Det kan vara tillräckligt att förtroendet kan undergrävas på grund av bisysslans blotta existens.

Bestämmelsen i 7 § lagen om offentlig anställning, som i 1976 års lag om offentlig anställning fanns i 6 kap. 1 §, flyttades över från 13 § statstjänstemannalagen (StjL) till lagen om offentlig anställning utan någon saklig ändring (se prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 250). Bestämmelsen fick sitt nuvarande sakliga innehåll genom en ändring i 13 § StjL som trädde i kraft den 1 juli 1970. Förarbetena till 1970 års lagändring (bisyssleutredningens betänkande SOU 1969:6 och prop. 1970:72) är att betrakta som vägledande inte endast i fråga om innebörden av de tillägg som genom den lagändringen gjordes till bestämmelsen utan även i fråga om bestämmelsens innebörd i övrigt.

I bisyssleutredningen från år 1969 anges följande allmänna synpunkter.

Förbudet mot bisysslor som kan rubba förtroendet till oväld i tjänstutövningen får enligt utredningens mening i första hand anses innebära att de bisysslor är otillåtna som leder till viss risk för att tjänstemannen måste anmäla jäv i sin huvudtjänst. Förbudet träffar emellertid också bisysslor som, utan att innefatta risker för att tjänstemannen behöver göra jävsanmälan, kan rubba allmänhetens förtroende till hans oväld i tjänstutövningen. Utredningen har ansett det böra utsägas – – – att till förbudsområdet också hör bisysslor som innefattar fara för bristande förtroende till annan tjänstemans oväld eller till myndighetens anseende i sådant hänseende.

I och för sig vore det tänkbart att varje liten risk för att förtroendet till oväld skall komma att brista borde leda till att tjänsteman måste avstå från bisyssla. En sådan tolkning är emellertid enligt utredningens mening inte förenlig med bestämmelserna i 13 § StjL – – –. Departementschefens förut citerade uttalande i frikretsfrågan får anses ge vid handen att tillåtligheten bör bedömas med hänsyn till bl a. storleken av risken i det enskilda fallet. –

– –

Frågan om en bisyssla är tillåtlig eller inte med hänsyn till berörda risker bör enligt utredningens mening avgöras efter en samlad bedömning av de omständigheter som kan ha betydelse för bevarandet av allmänhetens förtroende till ovällden. Vid denna bedömning synes man i första hand söka bära fastställa den aktuella riskgraden. Den torde röna inflytande främst av förhållanden som kan anses hänförliga till den offentliga tjänsten och vad därmed har samband – här i inbegripet inte endast tjänstemannens utan också annan tjänstemans huvudtjänst och myndighetens verksamhet – och av förhållanden som angår bisysslan, t ex dess beskaffenhet och de intressen tjänstemannen kan ha av bisysslan. Vidare torde bära bedömas vilken riskgrad som med hänsyn till omständigheterna framstår som försvarlig. Därvidlag kommer i blickpunkten, förutom omständigheter som nyss berörts, frågan om allmänna intressen av skilda slag eller hänsynen till tjänstemannens personliga intressen talar för att en högre eller lägre riskgrad är acceptabel. – – – Jävsreglerna har, som nämnts, också betydelse härvidlag.

Därefter behandlar utredningen vad som bör beaktas såvitt avser huvudtjänsten, bisysslan, allmänna intressens inverkan och bisysslans betydelse för tjänstemannen eller tredje man. Detta finns delvis återgivet i AD 1989 nr 123. Utredningens resonemang kan sammanfattas på följande sätt.

Huruvida en bisyssla är tillåtlig eller inte 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. storleken av risken i det enskilda fallet. I första hand bör man försöka fastställa den aktuella riskgraden. Vidare bör man bedöma vilken riskgrad som med hänsyn till omständigheterna framstår som försvarlig. Vid den samlade bedömningen bör det tillmätas stor betydelse i vad mån tjänstemannens uppgifter i huvudsysslan är mer eller mindre kvalificerade. Om tjänstemannens uppgifter i huvudtjänsten är kvalificerade kan ofta en förhållandevis låg risk för att beröring ska äga rum mellan bisysslan och uppgifterna i huvudsaken vara tillräcklig för att tjänstemannen ska avstå från bisysslan. Den närmare beskaffenheten av myndighetens uppgifter har stor betydelse för bedömningen av vilken risk som är acceptabel. Endast förhållandevis avlägsna risker synes godtagbara om myndigheten exempelvis har typiskt maktutövande funktioner. Även tjänstemannens uppgifter inom myndigheten inverkar i hög grad på bedömningen. Vid den samlade bedömningen är också bisysslans omfattning och dess beskaffenhet av särskild betydelse, inbegripet såväl göromålen i bisysslan som arbetsgivaren eller uppdragsgivaren i denna. Om bisysslan innefattar arbetsuppgifter av samma eller liknande slag som inom huvudtjänsten medför det generellt sätt avsevärt större risker än om sådan anknytning saknas. Vidare bör avseende fästas vid frågan om och i vad mån allmänna intressen kan tala för att en tjänsteman åtar sig och utövar en viss bisyssla. En bisyssla som ger tjänstemannen eller honom närstående fördelar av ekonomisk art kan vara mer riskfylld än om sådana fördelar inte är förbundna med bisysslan. Emellertid bör det förhållandet att en tjänsteman har starkt personligt intresse av att åta sig en viss bisyssla i en del fall medföra att det anses acceptabelt att en inte alldeles obetydlig risk för bristande förtroende till opartiskheten i tjänsteutövningen uppstår, i allt fall om intresset inte är av den arten att fråga får anses vara om ett rent förvärvssyfte. Sålunda bör bisysslor som är uttryck för en tjänstemans ideella intressen, t.ex. socialvårdande eller annars

välgörande verksamhet, ungdomsarbete m.m. dylikt, i de fall där kollisionsrisker kan tänkas uppstå ges särskild hänsyn.

I prop. 1970:72, s. 75 f., anförde föredragande departementschefen med hänvisning till bisyssleutredningens betänkande i dessa delar följande.

Utredningen har anfört en rad synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet enligt lagrummet bör bedömas. Dessa synpunkter synes kunna bli till god ledning vid bedömningen i framtiden. Jag vill särskilt stryka under följande. Inom ramen för prövningen av risken för förtroendeskada skall hänsyn tas också till omfattningen av en tjänstemans bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. Särskild försiktighet bör iaktas beträffande bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för tjänstemän eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Jag avser här - förutom domstolar m.fl. - exempelvis patent- och registreringsverkets besvärsavdelning, vissa tjänstemän inom polisorganisationen och länsstyrelserna samt åklagare, utmätningsmän, förrättningslantmätare m.fl. Anställning hos enskild torde för tjänstemän med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning få anses förbjuden. Även andra typer av privata bisysslor kan för deras del ofta vara otillåtna, t.ex. näringsverksamhet i egen regi eller ersättningsgivande, enskilda uppdrag med rättslig anknytning eller styrelseuppdrag i affärsföretag.

Arbetsdomstolen har i tidigare avgöranden prövat frågor om polismäns bisysslor, se t.ex. AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108 och AD 2005 nr 55.

I regeringens beslut den 17 april 1997 (Ju97/548) har regeringen i motsats till polismyndigheten ansett att en polisassistents uppdrag som kontaktperson hos en kommun inte var oförenligt med 7 § lagen om offentlig anställning. Regeringen beaktade därvid att samtliga inblandade, dvs. barn/ungdomar, målsmän och kommunen, var underrättade om att polisassistentens rapporteringsskyldighet hade företräde framför den sekretess som gäller för en kontaktperson.

Är bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning tillämplig?

Förbundet har i första hand gjort gällande att reglerna om bisyssla i lagen om offentlig anställning inte omfattar sådana kommunalpolitiska förtroendeuppdrag som det här är fråga om. Detta har staten bestritt.

Arbetsdomstolen gör följande bedömning.

Av 4 kap. 5 § kommunlagen följer att den som har rösträtt i kommunalval är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag, t.ex. ledamot i en socialnämnd. I 6 § samma kapitel finns undantag från denna regel. Där anges att den som är anställd hos kommunen för att ha den ledande ställningen bland personalen inte är valbar och att förvaltningschefen för en nämnds verksamhetsområde inte heller är valbar till nämnden. I 9 § samma kapitel anges att fullmäktige ska befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Arbetsdomstolen noterar i sammanhanget att i 4 kap. 6 § rättegångsbalken finns en uttrycklig regel om att polisman inte får vara nämndeman.

Förbundet har, med hänvisning till C.R:s utredning och uttalanden, anført följande. Rösträtts- och valbarhetsreglerna i kommunallagen får anses ha ett större konstitutionellt värde än bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning eftersom de förstnämnda handlar om det demokratiska statskicket.

Kommunallagen bör därför ha företräde. Eftersom det inte finns något valbarhets hinder i kommunallagen för en polis att bli vald till ett kommunalpolitiskt uppdrag och ett sådant hinder kräver lagstöd så kan inte bisyssleregleringen tillämpas och på så sätt förbjuda poliser att inneha kommunala förtroendeuppdrag.

Arbetsdomstolen kan inte dela förbundets uppfattning att reglerna i kommunallagen har den innebörden att bisyssleregleringen i lagen om offentlig anställning inte skulle vara tillämpliga på sådana kommunalpolitiska uppdrag som tvisten gäller. Kommunallagen är inte konstitutionellt överordnad lagen om offentlig anställning. En arbetsgivares beslut om att en bisyssla är otillåten och att arbetstagaren ska upphöra med bisysslan inskränker inte valbarheten och innebär inte heller i sig att förtroendeuppdraget upphör.

Enligt Arbetsdomstolens mening kan inte heller uttalandena i 1970 års proposition (prop. 1970:72 s. 75) anses tala för att lagstiftaren menat att kommunalpolitiska förtroendeuppdrag skulle vara bisysslor som inte ska omfattas av regleringen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. I propositionen anges att "bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet". Uttalandet talar klart för att även politiska förtroendeuppdrag – inklusive kommunalpolitiska sådana – omfattas av regleringen.

Att politiska förtroendeuppdrag omfattas av lagregleringen stöds även av uttalanden från 2000 års bisyssleutredning. Vid de lagändringar som vidtogs i lagen om offentlig anställning, efter förslag från den utredningen, genomfördes

bl.a. den förändringen att även anställda hos kommuner och landsting omfattas av lagens bisysslereglerng. Tidigare var frågan om förtroendskadliga bisysslor för denna grupp arbetstagare reglerad i enbart kollektivavtal. Enligt den avtalsregleringen omfattades inte fackliga, politiska och ideella uppdrag av bisysslereglerng i avtalet. 2000 års bisyssleutredning konstaterade i betänkandet att en konsekvens av att även kommuner och landsting omfattas av det allmänna förbudet mot förtroendskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning blir att just fackliga, politiska och ideella uppdrag är att anse som bisysslor även för anställda i den sektorn (SOU 2008:9 s. 195).

Arbetsdomstolen delar inte heller förbundets ståndpunkt att en tillämpning av bisysslereglerng i aktuellt fall skulle strida mot artikel 11 i europakonventionen om bl.a. rätt till föreningsfrihet.

Arbetsdomstolen finner sammanfattningsvis att det inte finns något hinder mot att tillämpa reglerna om förtroendskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning, när bisysslan är ett politiskt förtroendeuppdrag av nu aktuellt slag.

Är bisysslorna förtroendskadliga?

Den fråga Arbetsdomstolen därvid har att ta ställning till är om bisysslorna är förtroendskadliga i den mening som avses i 7 § lagen om offentlig anställning och därför otillåtna.

Polisverksamheten innefattar i stor utsträckning myndighetsutövning mot enskilda och har även vissa inslag av rättskipande uppgifter. Som Arbetsdomstolen uttalat flera gånger är innehållet i polisverksamheten sådant att det måste ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för polisens opartiskhet kan upprätthållas. Mot den bakgrunden har Arbetsdomstolen även uttalat att rent generellt är riskgraden för förtroendskada på grund av bisysslor hög när det gäller polismän och att endast förhållandevis små risker för sådan förtroendskada bör accepteras. Som framgår av de ovan återgivna förarbetsuttalandena måste det 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.

En bisysslas tillåtlighet ska, enligt 7 c § lagen om offentlig anställning, prövas så snart som möjligt. Detta innebär dock inte, enligt Arbetsdomstolens mening, att det faktum att de tre poliserna innehaft sina förtroendeuppdrag under flera år i sig kan tillmätas någon direkt betydelse för tillåtligheten av bisysslan. Detsamma gäller det förhållandet att poliserna under lång tid har beviljats ledigt för att utföra bisysslan. En otillåten bisyssla kan inte bli tillåten av det skälet att arbetsgivaren dröjt med sin prövning av tillåtligheten. Däremot kan en sådan omständighet få betydelse vid den helhetsbedömning som ska göras.

Polismännens arbetsuppgifter

Enligt staten bör det vid bedömningen av frågan om bisysslorna ska tillåtas tas i beaktande att polismännen kan komma att få andra arbetsuppgifter i huvudsysslan i framtiden. I 1969 års bisyssleutredning anfördes att detta mera sällan bör

beaktas (se SOU 1969:6, s. 81). Det har inte påståtts att det i nuläget är aktuellt med några förändringar av polismännens arbetsuppgifter. Arbetsdomstolen anser inte heller att det framkommit andra skäl för att göra sådana överväganden. Ett beslut om tillåtligheten av en bisyssla måste kunna omprövas om arbetsuppgifterna i huvudsysslan förändras. Bedömningen av om bisysslorna ska anses förtroendeskadliga eller inte ska därför göras med utgångspunkt i de arbetsuppgifter poliserna för närvarande har. Vid den bedömningen ska dock sådana skyldigheter som följer av själva polisyrket, som gäller oavsett de för tillfället aktuella arbetsuppgifterna som t.ex. rapporteringsskyldigheten och skyldigheten att ingripa vid brott, beaktas.

Av utredningen i målet framgår följande om polisernas arbetsuppgifter.

K.H. tjänstgör i Vilhelmina närpolisområde. Hon arbetar med information till allmänheten, framför allt till ungdomar, samt med rekrytering till polishögskolan. Hon deltar således inte i förundersökningar och de redovisade arbetsuppgifterna innebär inte någon myndighetsutövning.

C.E. tjänstgör i Lycksele närpolisområde som utredare, dvs. förhørsledare. Han är inte förundersökningsledare. I undantagsfall kan hans arbete som utredare innebära myndighetsutövning.

K.F. arbetar i Skellefteå polisområde med extern service. Det innebär t.ex. att handha vapen som ska skrotas, besiktning av skjutbanor, kontroll av vapenförvaring och biträde åt länsstyrelsen i djurfrågor. I undantagsfall innebär de arbetsuppgifterna deltagande i förundersökningar och myndighetsutövning. I arbetsuppgifterna ingår inte att återkalla exempelvis vapentillstånd eller utskänkningstillstånd.

Beröringspunkter

En omständighet som generellt ökar risken för förtroendeskada är om bisysslan innefattar uppgifter av samma eller liknande slag som inom huvudtjänsten. Det är uppenbart att verksamhetsområdena för socialtjänsten, socialnämnden och polismyndigheten har beröringspunkter. Det gäller t.ex. beträffande unga personer som begår brott, eftersom en av grunderna för när ett tvångsomhändertagande för vård enligt LVU kan vara tillåtet är den unges brottsliga verksamhet. Ett omhändertagande av ett barn enligt LVU kan ha sin grund i missförhållanden i hemmet som kan innefatta brottsliga gärningar. Den som tvångsomhändertas enligt LVM på grund av narkotikamissbruk kan också vara föremål för utredning hos polisen. Även en socialnämnd kan alltså vara en maktutövande myndighet som har möjlighet att fatta beslut som är mycket ingripande för den enskilda medborgaren. Beröringspunkter mellan polismyndigheten och socialtjänsten kan även föreligga vid frivilliga insatser från socialtjänstens sida. En och samma person eller dess anhöriga kan t.ex. vara aktuell hos polisen, vilket kan utgöra ett moment i bedömningen av eventuella insatser från socialtjänstens sida. En utredning hos socialtjänsten kan också leda till polisanmälan.

Myndigheterna som sådana har alltså helt klart verksamhetsområden som berör varandra. Detta måste generellt sett anses innebära en ökad risk för förtroendeskada.

Socialnämndsuppdraget

De tre poliserna är inte anställda eller på annat sätt anlitade av socialtjänsten eller socialförvaltningen utan de är förtroendevalda ledamöter i socialnämnden. Av betydelse för bedömningen av risken för förtroendeskada är därmed vad förtroendeuppdraget innebär.

En socialnämnds huvudsakliga uppgift består i att besluta i budgetfrågor och andra frågor som har med verksamhetens organisation och inriktning att göra. Enligt staten är det dock framför allt socialnämndernas ansvar för s.k. individärenden som medför en risk för förtroendeskada. Av utredningen framgår följande om hur individärenden handläggs i de tre kommunerna.

Individärendena är huvudsakligen delegerade till tjänstemännen och utgör därför en mycket liten del av de ärenden som är föremål för beslut i nämnderna. Delegationsordningarna avseende individärendena i respektive kommun skiljer sig åt i någon mindre mån. Beslut enligt LVU och LVM, medgivande till adoptioner och avslutande av faderskapsutredningar beslutas i alla tre kommunerna på nämnd- eller utskotts nivå, dvs. av ledamöter i socialnämnden. Alla tre polis-männen har befogenhet att fatta s.k. ordförandebeslut enligt LVU och LVM. Handläggningen av individärenden utförs av socialförvaltningens tjänstemän, som alltså är de som har personlig kontakt med individerna i fråga. De beslut i individärenden som fattas i nämnderna och nämndernas utskott för vissa individärenden fattas således efter förslag av tjänstemännen. Detsamma gäller ordförandebesluten enligt LVU och LVM. Det är mycket ovanligt med personligt företräde inför nämnderna eller utskotten. Detta innebär att ledamöterna huvudsakligen inte har någon personlig kontakt med den aktuella personen eller dess anhöriga i ett individärende, med anledning av frågans hantering.

Såvitt avser mängden LVU- och LVM-beslut kan av de uppgifter staten lämnat den slutsatsen dras att det rör sig om ungefär ett tiotal beslut per år och kommun, varav de flesta avser ärenden enligt LVU. Flera beslut kan avse en och samma person.

Polismans rapporteringsskyldighet

Från statens sida har det gjorts gällande att det föreligger risk för förtroendeskada eftersom poliserna i nämnduppdragen får del av sekretessbelagd information och att detta innebär att det föreligger en konflikt i förhållande till den rapporteringsskyldighet som åligger alla polismän. Av 9 § polislagen följer nämligen att om en polis får kännedom om brott som faller under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske, utom i de fall då skäl för rapporteftergift föreligger enligt samma bestämmelse. Förbundet har sammanfattningsvis invänt att rapporteringsskyldigheten går före sekretessregleringen hos socialtjänsten och att det under alla omständigheter inte uppstår någon konfliktsituation i praktiken.

Arbetsdomstolen gör följande överväganden.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller inom socialtjänsten sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det föreligger alltså en presumtion för sekretess. Det finns dock sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Av 10 kap. 21–24 §§ följer att vid misstanke om vissa brott hindrar inte sekretessen inom socialtjänsten att en polisanmälan görs. Regleringen innebär alltså en möjlighet att anmäla vissa brottsmisstankar men inte en skyldighet att anmäla. Regleringen innebär å andra sidan att såvitt avser misstanke om brott som inte omfattas av de sekretessbrytande bestämmelserna så gäller sekretessen. Sekretess föreligger därmed hos socialtjänsten för t.ex. uppgift om misstanke om brott som begåtts mot någon över 18 år och där det lindrigaste straffet som är föreskrivet är under ett års fängelse, exempelvis miss-handel av normalgraden. En tjänsteman hos socialförvaltning är alltså på grund av sekretessregleringen förhindrad att polisanmäla ett sådant brott som hon eller han får uppgift om i arbetet. Parterna är här oense om den sekretessbrytande bestämmelse som finns i 10 kap. 28 § OSL innebär att en polisman rapporteringsskyldighet går före den annars hos socialtjänsten gällande sekretessen. I 10 kap. 28 § OSL anges följande.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten framgår av lag eller förordning.

Frågan är alltså om regleringen om rapporteringsskyldighet i 9 § polislagen är en sådan uppgiftsskyldighet.

I propositionen till 1980 års sekretesslag anges att utgångspunkten är att sekretess inte bara gäller i förhållande till allmänheten utan även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet (se prop. 1979/80:2, s. 120). För att säkerställa att myndigheterna ändå ska kunna samarbeta och fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt infördes den så kallade general-klausulen i nuvarande 10 kap. 27 §, som emellertid inte är av intresse, eftersom den inte är tillämplig på uppgifter inom socialtjänsten som omfattas av sekretess. Av samma anledning synes även den ovan angivna bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 28 § OSL (tidigare 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen) ha införts. I specialmotiveringen anges att det är fråga om en generell regel om att föreskrift i lag eller förordning om utväxling av uppgifter mellan myndigheter ska lända till efterrättelse utan hinder av sekretessregleringen (se prop. 1979/80:2, s. 322).

Även om bestämmelsen således primärt synes ha införts för att möjliggöra samarbete mellan myndigheter omfattar den dock inte endast uppgiftslämnande som görs för en myndighets räkning. I specialmotiveringen anges att den aktuella begränsningen i sekretessen avser både när en uppgift lämnas av en myndighet som sådan och när en uppgift lämnas av en offentlig funktionär som därvid inte handlar på myndighetens vägnar utan på egen hand (se prop. 1979/80:2 s. 322).

Vittnesplikten enligt rättegångsbalken anses vara en sådan i lag föreskriven skyldighet som bryter sekretessen för den som ska höras som vittne. För de särskilda fall då det inte ansetts rimligt att sekretessen bryts har undantag från vittnesplikten införts i rättegångsbalken. Bestämmelser om anmälningsskyldighet får också anses utgöra föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Sådana finns t.ex. i 22 § lagen om offentlig anställning, 4 kap. 4, 5 och 7 §§ smittskyddslagen (2004:168) och i 14 kap. 1 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen. I den sistnämnda regleringen anges uttryckligen att en enskild tjänsteman, t.ex. inom hälso- och sjukvården, omfattas av den anmälningsskyldighet till socialnämnden som följer av bestämmelsen.

När anmälningsskyldighet gäller för en enskild tjänsteman avser den normalt sådana uppgifter som han eller hon får i tjänsten. Polismäns rapporteringsskyldighet enligt 9 § polislagen är speciell på så sätt att den gäller alla uppgifter om brott som poliser får, dvs. även uppgifter de får på sin fritid. Detta borde dock inte i sig innebära att den sekretessbrytande regleringen i 10 kap. 28 § OSL inte skulle vara tillämplig.

I specialmotiveringen (prop. 1979/80:2, s. 322) anförs vidare att det inte är nödvändigt att föreskriften har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga men att det däremot krävs att den uppfyller vissa krav på konkretion samt att bestämmelsen innebär att det ska föreligga en skyldighet, och inte bara en möjlighet, att lämna uppgifter. Rapporteringsskyldigheten i 9 § polislagen får enligt Arbetsdomstolens mening anses uppfylla kravet på konkretion.

Slutsatsen av det anförda är, enligt Arbetsdomstolens mening, att övervägande skäl talar för att rapporteringsskyldigheten i polislagen är en sådan föreskrift om uppgiftsskyldighet som avses i 28 § OSL, som alltså bryter den annars gällande sekretessen.

Situationen i nu aktuella fall kan mot den bakgrunden jämföras med den i avgörandet AD 2004 nr 108, där en polismanns tilltänkta bisyssla som deltidsbrandman ansågs tillåten. Med den utgångspunkten att rapporteringsskyldigheten alltså går före skyldigheten att iaktta socialtjänstsekretessen är det troligt att detta snarare skulle kunna skada socialtjänstens anseende än polisens, och således inte i första hand rubba förtroendet för polisernas opartiskhet i arbetet som poliser eller skada polismyndighetens anseende.

Vid bedömningen av risken för förtroendeskada med anledning av den konflikt som i vart fall kan uppfattas föreligga mellan en polismanns rapporteringsskyldighet och socialtjänstsekretessen bör beaktas hur stor risken är att de aktuella poliserna över huvud taget ställs inför situationen att de får kännedom om ett brott som omfattas av socialtjänstsekretessen. I de fall de genom sina förtroendeuppdrag skulle få kännedom om ett brott som inte omfattas av sekretess för socialtjänstemännen hos socialtjänsten men där anmälan ändå inte skett av någon tjänsteman, då någon sådan skyldighet inte finns, kan domstolen inte se att det föreligger någon risk för förtroendeskada med anledning av någon konflikt i regelverken. I de fallen gäller ostridigt polismanns rapporteringsskyldighet.

Av utredningen kan, enligt Arbetsdomstolens mening, inte dras någon annan slutsats än att det knappast är i praktiken förekommande att de tre poliserna i sina förtroendeuppdrag får kännedom om brott som inte redan är kända av polisen. Risk finns för att de får uppgifter om brott som inte redan finns hos polisen, men den risken får bedömas som liten. Det synes snarare vara så att uppgifter om brottsliga handlingar normalt kommer till socialtjänstens kännedom genom polismyndighetens försorg.

Staten har dock gjort gällande att rapporteringsskyldigheten i ett visst fall har åsidosatts av K.H. Påståendet gäller en kvinna som inför socialnämnden i Vilhelmina ska ha lämnat uppgifter om att våldsbrott begåtts mot en annan person. Kvinnan i fråga har inte hörts i målet. Av det skälet kan inte heller hennes uppgifter i åberopat förundersökningsprotokoll tillmätas något särskilt värde. Kvinnan önskade vård på Katarinagården, som drevs av K.P. K.P. har hörts inför Arbetsdomstolen. Uppgifterna om vad kvinnan ska ha sagt inför nämnden är dock en andrahandsuppgift då K.P. inte själv var närvarande vid nämndmötet. K.P:s uppgifter om vad kvinnan skulle ha sagt är dessutom oprecisa och svepande. Mot hennes uppgifter ska ställas de uppgifter som har lämnats av K.H. och B.J., som är avdelningschef för individ- och familjeomsorgen i kommunen, samt I.J., vilka alla tre närvarade vid det aktuella sammanträdet. Ingen av de två först nämnda har kunnat påminna sig att kvinnan i fråga lämnat någon uppgift om att våld förekommit. Inte heller I.J., som var ledamot i socialnämnden, har kunnat bekräfta uppgiften. Hon har bl.a. uppgett att kvinnan berättade att barnen till kvinnan skulle ha berättat att de upplevt något obehagligt och att I.J. av detta drog slutsatsen att det varit fråga om någon misshandel eller något. Sammantaget har staten inte lyckats bevisa sitt påstående i den här delen, och det kan ifrågasättas om rapporteringsskyldighet alls förelegat i den av staten beskrivna situationen.

I två andra fall har enligt staten konkreta brottsmisstankar förekommit inom socialtjänsten i Vilhelmina respektive Lycksele. Det har emellertid inte gjorts gällande att K.H. respektive C.E. känt till brottsmisstankarna eller att de på annat sätt förekommit i respektive socialnämnd. Den av staten påtalade risken för att allmänheten i ett sådant fall skulle spekulera i att brottsmisstankarna varit kända för respektive polisman, med följden att förtroendet för polismyndigheten skadas, framstår inte som särskilt beaktansvärd. Inte heller kan dessa händelser anses påvisa bristande rutiner för eller vilja att göra polisanmälningar från socialtjänstens sida.

Arbetsdomstolens sammanfattande bedömning i den nu behandlade delen är att det inte har visats annat än att risken för förtroendeskada är låg.

Påståendet om intressekonflikt i övrigt

Staten har därutöver gjort gällande att bisysslan som förtroendevald i socialnämnden, oavsett rapporteringsskyldigheten, bäddar för en intressekonflikt som kan rubba förtroendet för polisernas opartiskhet i polisarbetet och även skada polismyndighetens anseende om den skulle godtas trots intressekonflikten. Staten har bl.a. anfört att det faktum att polismännen i sina förtroendeuppdrag får tillgång till sekretessbelagd information om vissa individer och deras

anhöriga, vilka även kan vara eller bli aktuella i ärenden hos polismyndigheten, innebär risk för förtroendskada.

Som förbundet anfört är poliser en yrkesgrupp som är van att hantera sekretessbelagd information. Arbetsdomstolen delar förbundets uppfattning att poliserna i fråga måste förutsättas ha förmåga att hantera uppgifter som är sekretessbelagda inom socialtjänsten inte får röjas eller användas i polismyndighetens verksamhet med mindre än att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Annat har inte heller visats än att den konkreta risken för att en sådan situation ska uppstå är liten. Utgångspunkten är också, som förbundet framhållit, att det normalt sett inte föreligger en jävssituation bara för att tjänstemannen tidigare kommit i kontakt med eller av andra skäl har kännedom om en viss person sedan tidigare.

Frågan är emellertid om det ändå, på sätt staten gjort gällande, finns en risk för att någon tror sig bli felaktigt bedömd av polismyndigheten på grund av att han eller hon eller någon anhörig varit föremål för socialnämndens insatser.

De tre poliserna är ledamöter i socialnämnden i samma kommun som de arbetar som poliser. Risken för att förtroendskada uppkommer måste anses hänga samman med hur stor risken är att poliserna befattar sig med ärenden som rör en och samma person inom ramen för både anställningen som polis och förtroendepdraget. Det kan inte uteslutas att detta kan förekomma – särskilt i en mindre kommun. Som redan anförts är dock inte annat visat än att antalet individärenden som över huvud taget är föremål för ledamöters ställningstagande i någon beslutsform inom ramen för socialnämnden är litet. När det särskilt gäller en person som omhändertagits för vård enligt LVU eller LVM får det emellertid anses föreligga en viss risk för att han eller hon eller någon anhörig är eller kan bli aktuell för ingripanden eller åtgärder även från polismyndighetens sida.

Ingen av de tre poliserna har så kallad yttre tjänst. Risken för att de skulle hamna i en situation där de har skyldighet att ingripa mot en person som förekommit i något individärende i nämnden måste därmed i samtliga fall anses som mycket liten.

Risken för att förtroendskada uppstår genom att någon tror sig bli felaktigt bedömd inom ramen för polismyndighetens verksamhet har också ett samband med vilka arbetsuppgifter respektive polis har. Att de tre polisernas arbetsuppgifter i mycket begränsad utsträckning innebär myndighetsutövning minskar risken för förtroendskada.

Med hänsyn till att K.H. arbetar med rekrytering till polishögskolan och information till ungdomar har Arbetsdomstolen svårt att se hur risken för att någon anser sig felaktigt bedömd skulle kunna utgöra ett problem i praktiken. Det är lättare att föreställa sig att sådana farhågor kan uppstå inom ramen för en förundersökning eller inspektion. Om situationen skulle inträffa att en person som varit föremål för socialnämndens beslut skulle bli föremål för ett sådant ärende vid polismyndigheten kan det emellertid knappast finnas något hinder mot att polismannen i fråga avstår från att befatta sig med ärendet. C.E. har förklarat att så skett vid några tillfällen, och att det alltid har respekterats av hans

överordnade. På så sätt kan en möjlig risk för att allmänheten uppfattar tjänstemannen eller myndigheten som partisk undvikas.

Sammanfattningsvis har det inte visats annat än att den konkreta risken för att det kan uppstå en intressekonflikt, och därmed risk för förtroendskada, är låg.

Övriga omständigheter att beakta

Emellertid kan redan en låg risk för förtroendskada vara tillräcklig för att bisysslan ska förbjudas. Vilken grad av risk som bör tillåtas i ett visst fall påverkas, som framgår ovan, av ett antal olika faktorer.

Ett starkt personligt intresse av att åta sig en viss bisyssla kan medföra att det anses acceptabelt att en inte alldeles obetydlig risk för bristande förtroende till opartiskheten i tjänsteutövningen uppstår, i vart fall om det inte är fråga om ett rent förvärvssyfte. I sammanhanget kan påpekas att poliserna, som staten har anfört, har fått betalt för förtroendeuppdragets utförande med inte helt obetydliga belopp. Samtidigt har de rätt att vara lediga från sina ordinarie tjänster. De har således även förlorat inkomst för att kunna utöva bisysslan. Det kan inte anses vara fråga om en bisyssla med så kallat förvärvssyfte. Bisysslan måste i stället snarare anses vara ett uttryck för sådana ideella intressen som i de fall där kollisionsrisker kan tänkas uppstå ska ges särskild hänsyn enligt förarbetena.

Av betydelse för bedömningen är vidare hur stort det allmänna intresset är av att bisysslan tillåts. Som förbundet har anfört måste det anses vara av stor betydelse för den kommunala demokratin att folkvalda kommunalpolitiker kan utöva de förtroendeuppdrag som lämnas dem. Sådana uppdrag har också av lagstiftaren getts en särskild ställning, inte minst genom att det föreligger en ovillkorlig rätt till ledighet för att utföra dem. Att poliserna tillåts utöva bisysslan måste därför anses utgöra ett starkt allmänt intresse. En relativt sett högre risk för förtroendskada måste därför accepteras.

Sammanfattande bedömning

Särskild försiktighet bör iaktas beträffande bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för tjänstemän eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Polismyndighetens verksamhet är utan tvekan sådan att särskild försiktighet är påkallad vid bedömningen av en bisysslas tillåtlighet. Risken för förtroendskada är dock även beroende av vilka arbetsuppgifter den enskilda polismannen har hos polismyndigheten. Risken för förtroendskada ökar genom att även socialnämnden har vissa maktutövande funktioner och genom att verksamheterna i fråga har vissa beröringspunkter.

Det är inte främmande att, i likhet med hur staten argumenterat, anföra att när det gäller just polismän så innebär blotta existensen av bisysslan i form av ett socialnämndsuppdrag, med den maktutövning och tillgång till sekretessbelagd information som både anställningen och uppdragen i sig kan innebära, att det föreligger risk för förtroendskada. En konkret riskbedömning ska dock göras och Arbetsdomstolen har sammanfattningsvis funnit att risken för att en konkret

intressekonflikt för de aktuella polismännen ska uppstå är relativt låg och så även risken för förtroendeskada. Med hänsyn till polismyndighetens verksamhet kan å andra sidan anföras att inte ens låg risk bör tolereras. Som redan angetts har emellertid i förarbetena förutskickats att förtroendeuppdrag mindre ofta ska anses utgöra en otillåten bisyssla. Inte minst måste detta gälla förtroendeuppdrag som folkvalda företrädare, eftersom sådana uppdrag fyller en oundgänglig funktion i ett demokratiskt samhälle. Det allmänna intresset av att polismännen åtar sig uppdraget måste därför anses vara mycket stort.

Vid en avvägning mellan risken för förtroendeskada, som har bedömts vara relativt låg, och bisysslans karaktär – politiskt förtroendeuppdrag –, anser Arbetsdomstolen att graden av risk för förtroendeskada ligger inom ramen för vad som bör tolereras. Arbetsdomstolens samlade bedömning är alltså att var och en av de tre polismännens bisyssla som förtroendevald ledamot i socialnämnden inte kan anse otillåten enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Polismyndighetens beslut ska alltså upphävas på sätt förbundet yrkat.

Rättegångskostnader

Vid denna utgång ska staten ersätta förbundet för rättegångskostnader. Staten har överlämnat åt Arbetsdomstolen att avgöra skäligheten av yrkat ombudsarvode.

Förbundet har yrkat ersättning med sammanlagt 1 445 309 kr 50 öre. Detta synes vara en felsummering. De delposter som förbundet yrkat ersättning för är 1 280 762 kr 50 öre avseende ombudsarvode, 41 977 kr avseende tidsspillan, 31 500 kr för arvode till A.L., 24 641 kr för arvode till C.R., övriga utlägg om 22 883 kr och ersättning till förhörspersoner om sammanlagt 44 232 kr. Rätteligen är det sammanlagda beloppet 1 445 995 kr 50 öre.

De yrkade kostnaderna förutom ombudsarvodet har alltså vitsordats. Däremot är yrkat ombudsarvode med nästan 1 281 000 kr, inklusive moms, tvistigt. Målen har visserligen avsett tre arbetstagare med uppdrag i tre olika kommuner samt innefattat både rättsliga bedömningar och bevisfrågor. Arbetsdomstolen finner ändå att kostnadsyrkandet avseende ombudsarvodet, som avser två ombud, är väl högt. I sammanhanget kan noteras att staten yrkat ersättning med 258 000 kr, exklusive moms, – avseende ombudsarvode för 172 timmar – och att även denna kostnad avsett två ombud. Arbetsdomstolen utgår från att ett skäl till den stora skillnaden, förutom frågan om moms, är olika timkostnadsnorm. Arbetsdomstolen gör bedömningen att förbundet får anses skäligen tillgodosett med ersättning för ombudsarvode med 900 000 kr, inklusive moms.

Domslut

1. Arbetsdomstolen upphäver Polismyndighetens i Västerbottens län beslut om bisyssla av den 8 juni 2009 avseende
 - K.F. i ärende nr AAC-728-2965/09,
 - C.E. i ärende nr AAC-728-2968/09, och
 - K.H. i ärende nr AAC-728-2967/09.

2. Arbetsdomstolens interimistiska beslut den 13 augusti 2009 ska inte längre gälla.

3. Staten genom Arbetsgivarverket ska ersätta Svenska Polisförbundet för rättegångskostnader med 1 065 233 kr, varav 900 000 kr avser ombudsarvode, med ränta enligt 6 § räntelagen på det förstnämnda beloppet från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Cathrine Lilja Hansson, Dag Ekman, Inga Jerkeman, Bengt Huldt (skiljaktig), Helena Linde, Inger Öhrn Karlsson och Gunilla Runnquist.

Sekreterare: Hanna Svensson

Domsbilaga i mål nr
A 178/09, A 179/09 och
A 180/09

Ledamoten Bengt Huldts skiljaktiga mening

I likhet med majoriteten anser jag att det inte föreligger hinder för polismyndigheten att tillämpa regleringen om förtroendeskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning när bisysslan är ett kommunalpolitiskt förtroendeuppdrag.

Till skillnad från majoriteten anser jag dock att bisysslorna är förtroendeskadliga enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

Även om rapporteringsskyldigheten i 9 § polislagen innebär en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen vid socialnämnden kan man likväl uppfatta att en intressekonflikt föreligger. Myndigheternas verksamhetsområden berör varandra. Intressekonflikten blir tydlig vid beaktande av polismännens tid som nedläggs på bisysslan, ersättningen härför och deras uppdrag i nämnden såsom ordförande och vice ordförande i nämnd och arbetsutskott. Det är ostridigt att det är nämnden som har det yttersta ansvaret för verksamheten även om vissa frågor och beslut delegerats till enskilda tjänstemän.

Med beaktande av det nu sagda och med det som även anförts av majoriteten kan jag inte finna att risken för förtroendeskada är så låg att den är acceptabel.

Självklart måste respekten för den kommunala demokratin beaktas så att folkvalda politiker kan utöva de förtroendeuppdrag som lämnas dem. Det intresse att tillåta polismännen att inneha dessa bisysslor står dock emot intresset att den offentliga förvaltningen måste åtnjuta medborgarnas fulla förtroende, vilket även det utgör en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Det är arbetsgivarerna som har ansvaret för att ett grundmurat förtroende för polismännens opartiskhet och myndighetens anseende upprätthålls.

Polismyndighetens beslut av den 8 juni 2009 ska därför inte upphävas. Förbundets talan ska avslås.

Överröstad i denna fråga är jag i övrigt ense med majoriteten.