

En kommissarie vid Polismyndigheten har haft uppdrag som ledamot i fullmäktig i ett ömsesidigt försäkringsbolag. Uppdraget har inte ansetts vara en otillåten – s.k. förtroendeskadlig – bisyssla enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2022-04-27
StockholmDom nr 24/22
Mål nr A 126/21**KÄRANDE**

Polisförbundet, Box 5583, 114 85 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Fredrik Westin, Polisförbundet, Box 5583,
114 85 Stockholm

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Mäster Samuelsgatan 60,
111 21 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristerna Carl-Axel Holmberg och Lars Åström, samma
adress

SAKEN

upphävande av beslut om bisyssla

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. T.H. är medlem i Polisförbundet och anställd hos Polismyndigheten.

Enligt förbudet mot s.k. förtroendeskadliga bisysslor i 7 § lagen om offentlig anställning får en offentlig arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstages opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Enligt 7 c § lagen om offentlig anställning ska en arbetsgivare besluta att en arbetstagare, som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § lagen om offentlig anställning, upphöra med eller inte åta sig bisysslan.

Polismyndigheten beslutade den 14 februari 2020 att inte tillåta T.H:s bisyssla som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala.

Parterna är oense i frågan om T.H:s uppdrag för Länsförsäkringar Uppsala är en otillåten bisyssla enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

Yrkanden m.m.

Polisförbundet har yrkat att Arbetsdomstolen ska upphäva
Polismyndighetens beslut av den 14 februari 2020 med dnr A593.770/2019

att inte tillåta T.H:s bisyssla som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala.

Staten har bestritt förbundets yrkande.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

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

Staten

Sammanfattning av grunderna

T.H:s uppdrag som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala är en bisyssla som omfattas av 7 § lagen om offentlig anställning. Uppdraget kan rubba förtroendet för hans opartiskhet i arbetet som polis och kan skada Polismyndighetens anseende. Bisysslan är således förtroendeskadlig och ska därför förbjudas.

T.H:s arbetsuppgifter vid Polismyndigheten

T.H. är anställd som kommissarie vid polisregion Mitt och arbetar som vakthavande befäl på den regionala ledningscentralen (RLC). Hans huvuduppdrag är att utöva operativ ledning och styrning över den yttre verksamheten och de åtgärder polisen vidtar. T.H. har även ansvar för att akuta händelser som kommer till polisens kännedom handläggs effektivt och rättssäkert i ett inledande skede. Vakthavande befäl ansvarar för att utifrån en uppdaterad operativ lägesbild utöva taktisk ledning inom regionen i nära samverkan med den nationella ledningscentralen.

I februari 2020 – när Polismyndigheten beslutade att inte tillåta bisysslan – arbetade T.H. som befäl på RLC (RLC-befäl). I arbetet som RLC-befäl ingår bl.a. att koordinera fördelningen och hanteringen av operatörers arbetsuppgifter. Vid behov kan RLC-befäl gå in och ta över handläggningen av ett enskilt ärende.

Såväl RLC-befäl som vakthavande befäl är placerade vid RLC och har arbetsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Verksamheten vid RLC ska bedrivas med ett tydligt medborgarperspektiv. I detta ingår bl.a. att inventera vilka intressenter som RLC har kontakt med i olika situationer och som direkt eller indirekt påverkar verksamheten. Försäkringsbolag utgör sådana intressenter som RLC ska ha ett systematiskt samarbete med.

I T.H:s arbete ingår bl.a. att besluta vilka brott som ska prioriteras och styra personella resurser till eller från olika uppgifter. Han kan även som vakthavande befäl åta sig rollen som förundersökningsledare.

T.H. får genom sitt arbete särskild insyn i omständigheter som är av direkt betydelse för den drabbades möjligheter till ekonomisk ersättning.

T.H:s uppdrag i Länsförsäkringar Uppsala

Länsförsäkringar Uppsala är ett försäkringsbolag som ägs av försäkringstagarna. Dessa väljer ledamöter till fullmäktige som är bolagets högsta beslutande organ. I uppdraget som ledamot av fullmäktige ingår bl.a. att utse styrelse, revisorer och valberedning. Utöver detta beslutar fullmäktige om årsredovisning, bolagsordning samt om styrelse och verkställande direktör ska beviljas ansvarsfrihet. Av information på Länsförsäkringar Uppsalas hemsida framgår att man som ledamot av fullmäktige även arbetar med utvecklingsfrågor och verkar som en ambassadör för försäkringsbolaget.

Ledamöterna i fullmäktige deltar på ungefär tre sammanträden per år och uppbär ett arvode om 3 500 kronor per sammanträde. Detta innebär att en fullmäktigeledamot i genomsnitt uppbär ett arvode om 10 500 kronor per år.

Uppdraget är en bisyssla enligt lagen om offentlig anställning

Reglerna om bisysslor i lagen om offentlig anställning omfattar förtroendeuppdrag av det slag som är föremål för prövning i detta mål. En bisyssla är varje handa syssla vid sidan av arbetstagarens huvudanställning. Även en tillfällig och kortvarig verksamhet på fritiden kan vara en bisyssla.

Förtroendeskada

Det avgörande för om bisysslan är förtroendeskadlig är vilka beröringspunkter av betydelse för förtroendet för opartiskheten i arbetet vid myndigheten som finns mellan anställningen och det uppdrag bisysslan avser.

Polismyndighetens verksamhet innefattar i stor utsträckning myndighetsutövning mot enskilda och har även vissa rättskipande inslag. Det är därför av stor vikt att allmänhetens förtroende för Polismyndighetens opartiskhet kan upprätthållas. Graden av risk för förtroendeskada på grund av bisysslor är hög när det gäller poliser och endast förhållandevis små risker för sådana förtroendeskador kan accepteras.

Vid bedömningen av om förtroendeskada föreligger ska hänsyn tas inte enbart till T.H:s arbete utan även till verksamheten i stort vid Polismyndigheten. Myndighetens anseende får inte skadas.

Polismyndighetens uppgift är bl.a. att förebygga, förhindra och utreda brott. I det brottsförebyggande arbetet samarbetar polisen med andra aktörer i samhället, däribland olika försäkringsbolag. Det finns därför tydliga beröringspunkter mellan Länsförsäkringar Uppsala och Polismyndigheten där T.H. har sin anställning.

De brott som utreds av polis är till största delen inbrott, skadegörelse, bedrägerier, stölder och misshandel. De allra flesta personer som drabbas av brott har en försäkring, såsom hemförsäkring eller olycksfallsförsäkring, som kan

ersätta skador som är orsakade av brott. Den av polisen genomförda brottsutredningen kan utgöra underlag på vilket den drabbades försäkringsbolag fattar beslut om ekonomisk ersättning. Polismyndigheten uppmanar personer som utsatts för brott att kontakta sitt försäkringsbolag för att undersöka vilka möjligheter till ersättning som finns. Vid handläggningen av försäkringsärenden kan rättstvister mellan försäkringsbolaget och försäkringstagaren uppstå om och i vilken utsträckning en viss försäkring omfattar en viss skada.

Vid försäkringsbedrägerier kan ett försäkringsbolag komma att lida ekonomisk skada. Försäkringsbedrägerier som sådana ökar försäkringsbolagets kostnader, vilket påverkar premierna för bolagets försäkringstagares försäkringar. Ju färre försäkringsbedrägerier ett försäkringsbolag drabbas av, desto fördelaktigare försäkringsvillkor kan bolaget erbjuda befintliga och tilltänkta kunder. Polismyndigheten och försäkringsbolagen har ett nära samarbete om försäkringsbedrägerier. Vid dessa brott finns det en särskild risk för förtroendskada, då allmänheten kan uppfatta att en polis som har förtroendeuppdrag i ett försäkringsbolag beaktar sina egna personliga intressen vid utförandet av sitt polisiära arbete, t.ex. utredningsarbetet.

I den verksamhet som Länsförsäkringar Uppsala bedriver ingår även att arbeta aktivt mot penningtvätt, i vilket kontakter med Polismyndigheten är ett naturligt inslag.

Staten gör inte gällande att Länsförsäkringar Uppsala har som strategi att ha specifikt poliser i fullmäktige som ska prioritera brottsutredningar i polisverksamheten där försäkringstagare hos Länsförsäkringar förekommer.

Staten har inte några synpunkter på att T.H. är kund i Länsförsäkringar Uppsala. Det är i utövandet av uppdraget som fullmäktigeledamot i Länsförsäkringar Uppsala och därtill hörande exponering på Länsförsäkringars hemsida som risken för förtroendskada finns.

Ett uppdrag i ett försäkringsbolags högsta beslutande organ i sig är tillräckligt för att risk för förtroendskada ska finnas när man som T.H. är verksam som polis. Det finns en uppenbar risk för allvarlig förtroendskada i detta fall.

I sitt arbete kommer poliser i kontakt med ärenden och information som är av direkt relevans för den som drabbats av brott och dennes försäkringsbolag. Resultatet av de beslut som fattas och de brottsutredningar som utförs kan ha ekonomisk betydelse för såväl den drabbade som Länsförsäkringar Uppsala. En prioriterad och väl genomförd polisutredning som konstaterar att brott begåtts kan resultera i ersättning från aktuell försäkring, medan en nedprioriterad polisutredning som sedermera läggs ner kan innebära att en drabbad inte får ersättning från sin försäkring. En polis med intressen i ett försäkringsbolag kan tänkas välja att prioritera brott där den potentiella försäkringskostnaden för försäkringsbolag är mindre framför brott där försäkringskostnaden är större.

Försäkringsbolag, å sin sida, inhämtar emellanåt information från Polismyndigheten för att få ett fullständigare underlag att grunda sina beslut på.

Försäkringsbolags verksamhet handlar bl.a. om att göra ekonomisk vinst. Ett sätt att optimera vinsten är att minimera olika slags kostnader, såsom utbetalningar av ersättning till försäkringstagare. Försäkringsbolaget och försäkringstagaren kan i dessa situationer ha motstående intressen. Enligt staten kan det i dessa situationer finnas en intressekonflikt mellan T.H:s arbete som polis och hans uppdrag som fullmäktigeledamot i Länsförsäkringar Uppsala. Även om T.H. inte agerar operativt i bolagets löpande arbete kan hans operativa agerande som polis i det enskilda ärendet ha betydelse för försäkringsbolag som Länsförsäkringar Uppsala.

Allmänhetens föreställning att polisen har möjlighet att påverka en brottsutredning, själv eller genom särskilda förbindelser med dem som har att handlägga ärendet, ska också vägas in i detta sammanhang. Om en person som drabbats av brott får kännedom om att den polis som beslutat vilken prioritering ett visst brott ska ges är ledamot av ett försäkringsbolags högsta beslutande organ, kan personen få uppfattningen att polisen har även andra intressen än att utreda brottet på ett korrekt sätt. Det kan riskera att skada förtroendet för polisen och Polismyndigheten.

Uppgifter på Länsförsäkringars hemsida

På Länsförsäkringar Uppsalas hemsida kan besökare läsa att T.H. är fullmäktigeledamot samt att han är polis. Det framgår således tydligt att en polis ingår i det högsta beslutande organet, vilket kan leda till att försäkringsbolaget kan erhålla fördelar. Befintliga och tilltänkta kunder kan uppfatta publiceringen på hemsidan som att Polismyndigheten går i god för eller på något sätt garanterar den verksamhet som bedrivs, även om Polismyndighetens logotyp inte finns med på hemsidan eller T.H. inte är iförd polisuniform på bilden.

Det finns även en risk för att förtroendet för Polismyndigheten som opartisk myndighet ifrågasätts när ett försäkringsbolag på sin hemsida publicerar namn samt titeln polis på en ledamot av sitt högsta beslutande organ.

Föreningsfrihet

Beslutet att inte tillåta T.H:s bisyssla hindrar honom inte att utöva sin föreningsfrihet. Staten har inga synpunkter på att T.H. är kund i Länsförsäkringar Uppsala. Det är en del av T.H:s föreningsfrihet enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Det faktum att T.H. är kund i Länsförsäkringar Uppsala ligger inte till grund för bedömningen att bisysslan är förtroendeskadlig.

Genom att vara fullmäktigeledamot i Länsförsäkringar Uppsala engagerar sig T.H. emellertid frivilligt och på sin fritid i det högsta beslutande organet

i bolaget och får ett arvode. Ett beslut att inte tillåta detta står inte i strid med regeringsformen.

Polisförbundet

Sammanfattning av grunderna

Polismyndighetens beslut att inte tillåta T.H:s bisyssla som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala och att T.H. ska upphöra med sin verksamhet strider mot 7 § lagen om offentlig anställning.

T.H:s uppdrag är inte en bisyssla av sådan karaktär som avses i 7 § lagen om offentlig anställning. I vart fall rubbar uppdraget inte förtroendet för honom eller för någon annan arbetstagares opartiskhet och det skadar inte heller på något sätt myndighetens anseende. Det finns inte heller någon risk för förtroendeskada.

Polismyndighetens beslut ska därför upphävas.

T.H:s arbetsuppgifter

T.H. är anställd som kommissarie och verksam RLC i polisregion Mitt.

När beslutet om att inte tillåta T.H:s bisyssla fattades arbetade han som befäl på RLC. I detta arbete hade han inte förordnande att fatta beslut i förundersökningar, men hade däremot delegation att fatta vissa myndighetsbeslut. Han hade inte mandat att besluta om vilka brott som skulle prioriteras, men däremot att styra de personella resurserna i en pågående insats.

T.H. arbetar numera som vakthavande befäl vid RLC och har ett förordnande som förundersökningsledare, men har inte fattat några beslut med stöd av förordnandet eftersom det inte ingår i hans ordinarie arbetsuppgifter. Han har mandat att besluta om vilka insatser som ska prioriteras och styra personella resurser till eller från olika uppgifter i en pågående insats. Han arbetar inte som utredare varför han inte har möjlighet att påverka brottsutredningar. Han har heller inte genom sitt arbete någon särskild insyn i omständigheter som är av direkt betydelse för en målsägandes möjlighet till ekonomisk ersättning och kommer inte i kontakt med ärenden eller fattar några beslut av vilka resultatet har ekonomisk betydelse för den drabbade eller för Länsförsäkringar Uppsala. Vid en pågående polisiär insats där T.H. är vakthavande befäl har han inte tillgång till några försäkringsuppgifter. Dessutom är försäkringsuppgifter inte relevanta vid en pågående insats där han är inblandad. Att T.H:s arbetsuppgifter i mycket begränsad utsträckning innefattar myndighetsutövning minskar risken för förtroendeskada.

T.H:s uppdrag i Länsförsäkringar Uppsala

T.H. har ett förtroendeuppdrag i Länsförsäkringar Uppsalas fullmäktige. Länsförsäkringar Uppsala är ett kundägt försäkringsbolag. Dess kunder kan

vara ledamöter i fullmäktige, som har till uppgift bl.a. att utse bolagets styrelse, revisorer och valberedning, att ge styrelse och vd ansvarsfrihet samt att besluta om årsredovisningen och bolagsordningen.

Uppdraget är av liten omfattning. En ledamot av fullmäktige deltar årligen på bolagsstämman och därutöver vid två–tre föreläsningar om Länsförsäkringars verksamhet. Den ersättning som betalas är av symbolisk karaktär. Statens uppgift om arvodets storlek ifrågasätts inte. T.H. är i sitt förtroendeuppdrag en representant för Länsförsäkringar Uppsala och dess medlemmar. Bolaget kallar detta ett ambassadörskap.

Det är kunderna som äger bolaget och utser fullmäktige. Fullmäktige består av 35–45 delägare som representerar ägarna. De förtroendevalda fattar beslut enligt principerna för majoritetsbeslut. Det innebär att T.H:s inflytande i rollen som förtroendevald är mycket litet.

Uppdraget som fullmäktigeledamot innefattar inte något operativt inflytande i Länsförsäkringar Uppsala och T.H. kan i rollen som ledamot inte påverka strategiska beslut eller enskilda försäkringsärenden.

Förtroendeskada

Länsförsäkringar Uppsalas bedömning och bevisvärderingen i ärenden om ersättning för skada grundas på de principer och bevisregler som återfinns i försäkringsavtalslagen (2005:104) och enskilda försäkringsavtal. Försäkringsersättningen är inte beroende av polisens arbete. Bedömningar och reglerna om bevisvärdering är i försäkringsärenden helt andra än de är i brottmål.

Om det uppstår en skada som är kopplad till ett brott råder det sekretess hos Länsförsäkringar Uppsala för uppgifterna om vem som står som försäkringstagare. Detta innebär att t.ex. T.H. i sitt arbete som polis inte har insyn i vilka som är försäkringstagare hos Länsförsäkringar Uppsala.

Länsförsäkringar Uppsala beslutar självständigt om utbetalning av försäkringsersättning. Länsförsäkringar Uppsalas resultat är således inte beroende av Polismyndighetens utredning av misstänkta försäkringsbedrägerier. Bolaget gör en egen bedömning av om ersättning ska betalas.

Förtroendeuppdraget påverkar inte T.H:s operativa agerande som polis. En polisiär anställning är dessutom omgärdad av en rad författningsreglerade skyldigheter. I de scenarion staten målat upp skulle T.H. kunna göra sig skyldig till brott och bli föremål för brottsutredning och/eller en arbetsrättslig prövning av anställningen som polis.

Det kan knappast uppstå några påtagliga beröringspunkter mellan T.H:s anställning som polis och hans uppdrag som ledamot i Länsförsäkringar Uppsalas fullmäktige. Det framstår som mindre sannolikt att hans uppdrag skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för hans eller andra arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada Polismyndighetens

anseende. Bisysslan avser inte näringsverksamhet eller styrelseuppdrag i affärsföretag eller liknande. Det är inte heller fråga om något rättsvårdande eller myndighetsliknande uppdrag. Även i övrigt är risken mycket låg för sammanblandning med det polisiära uppdraget.

Hemsidan

Av Länsförsäkringar Uppsalas hemsida framgår vad de förtroendevalda har för yrkesbakgrund. T.H. sitter i fullmäktige tillsammans med andra personer som är t.ex. egenföretagare inom lantbruk/eftermarknadssäljare, redovisningskonsult, egenföretagare inom kommunikation, polis och redovisningsekonom. Presentationen syftar till att ge en bild av vilka som är förtroendevalda. Presentationen på hemsidan innebär inte någon risk för förtroendeskada eftersom T.H. inte företräder sitt yrke i fullmäktige utan är vald till fullmäktige på den grundläggande meriten att han är kund.

Det torde inte finnas någon risk för en uppfattning bland allmänheten att det skulle ingå i Polismyndighetens uppgifter att sitta med i Länsförsäkringar Uppsalas fullmäktige. Det finns därmed inte risk för skada för förtroendet för T.H. eller för Polismyndigheten som opartisk myndighet. Utifrån hur presentationen på hemsidan är gjord är risken även mycket liten för att befintliga eller tilltänkta kunder skulle kunna uppfatta publiceringen på hemsidan som att Polismyndigheten går i god för något eller på annat sätt garanterar den verksamhet som bedrivs. Polismyndighetens emblem förekommer t.ex. inte på Länsförsäkringar Uppsalas webbsida där T.H. presenteras, vilket det gör hos verksamheter som Polismyndigheten faktiskt stödjer, t.ex. grannsamverkan. T.H. figurerar heller inte på sidan iförd polisuniform.

Föreningsfrihet

Genom sitt beslut hindrar staten T.H. från att utöva sin föreningsfrihet enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. Lagen om offentlig anställning omfattar därför inte sådana förtroendeuppdrag som det här är fråga om. Föreningsfriheten får endast begränsas när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Detta ska beaktas vid tillämpningen av reglerna om bisyssla i lagen om offentlig anställning.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. På förbundets begäran har förhör hållits med T.H., polisen M.A., skadeföraren hos Länsförsäkringar Uppsala S.F. och ordföranden i Länsförsäkringar Uppsalas valberedning A.P.B. På statens begäran har förhör hållits med sektionschefen vid Uppsalapolisen R.M. och vakthavande befälet T.S. Skriftlig bevisning har gåtts igenom.

Domskäl

Twisten

Parterna är oense om T.H:s uppdrag som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala är en otillåten bisyssla enligt 7 § lagen om offentlig anställning.

Rättsliga utgångspunkter

I AD 2022 nr 18 har Arbetsdomstolen sammanfattat de rättsliga utgångspunkterna på följande sätt.

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

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

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

Tillåtligheten av en bisyssla bedöms med hänsyn till bl.a. graden av risk för förtroendskada i det enskilda fallet. I första hand är prövningen inriktad mot att bedöma graden av risk för förtroendskada. Vidare bedöms om graden av risk för förtroendskada är försvarlig. Dessutom beaktas bisysslans betydelse för arbetstagaren personligen. Om arbetstagaren har ett starkt personligt intresse av att utföra en viss bisyssla, talar det för att något större risk för förtroendskada bör accepteras. Fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag är exempel på bisysslor som mindre ofta lär omfattas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor (SOU 1969:6 s. 79–86). I SOU 2000:80 s. 167 f. uttalas dock att fackliga eller ideella uppdrag inte alltid är riskfria. Risker kan bl.a. uppstå om uppdraget innebär ett ansvar för medelsförvaltning. Särskilt riskabelt har det ansetts om organisationen har något slag av samröre med den myndighet

där man har sin huvud-anställning. Vid den samlade bedömningen av vilken risk som i det enskilda fallet är acceptabel inverkar arbetstagarens uppgifter inom myndigheten i hög grad, liksom bisysslans omfattning och dess beskaffenhet (SOU 1969:6 s. 80 f.).

Arbetsdomstolen har i tidigare avgöranden prövat frågor om polisers bisysslor, se t.ex. AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55, AD 2011 nr 83 och AD 2018 nr 45. Arbetsdomstolen har därvid uttalat att polisens verksamhet i största utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskilda och även har vissa inslag av rättskipande uppgifter och att det måste ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för polisens opartiskhet kan upprätthållas. Rent generellt kan det därför sägas att riskgraden för förtroendeskada på grund av bisysslor är hög när det gäller poliser, och att endast förhållandevis små risker för sådan förtroendeskada bör få accepteras (AD 1989 nr 123).

T.H:s arbete som polis och hans uppdrag i Länsförsäkringar Uppsala

Polismyndigheten har till uppgift bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att utreda och beivra brott.

T.H. är kommissarie och vakthavande befäl i polisregion Mitt, som består av Gävleborgs, Västmanlands och Uppsala län. Han är placerad vid den regionala ledningscentralen. Vakthavande befäl har som huvuduppdrag att utöva operativ ledning och styrning av den yttre verksamheten och ansvarar för att akuta händelser som kommer till polisens kännedom handläggs effektivt och rättssäkert i ett inledande skede. Vakthavande befäl ansvarar för att utifrån en uppdaterad operativ lägesbild utöva taktisk ledning i regionen, i nära samverkan med den nationella ledningscentralen. Vid tidpunkten för Polismyndighetens beslut att inte tillåta T.H:s bisyssla arbetade han som befäl vid den regionala ledningscentralen. I den rollen ingår bl.a. att koordinera fördelningen och hanteringen av operatörers arbetsuppgifter, styra personella resurser och vid behov ta över handläggningen av enskilda ärenden. Han medverkar i praktiken inte i brottsutredningar.

Länsförsäkringar Uppsala är ett ömsesidigt försäkringsbolag. Regler för sådana juridiska personer finns i 12 kap. försäkringsrörelselagen (2010:2043) som i stora delar hänvisar till lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (se vidare i 12 kap. 3 § avseende olika definitioner). Såvitt här är av intresse gäller följande. Försäkringstagarna i ett ömsesidigt försäkringsbolag är delägare i bolaget (12 kap. 1 § första stycket försäkringsrörelselagen). Delägarna utövar sin rätt att bestämma i bolagets angelägenheter vid bolagsstämman. Vid ordinarie bolagsstämma ska beslut fattas främst om fastställelse av resultaträkning och balansräkning, om dispositioner av bolagets vinst och förlust, ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör samt i andra ärenden som bolagsstämman ska behandla enligt lag eller bolagsordning. Vidare framgår att det i bolagsordningen får bestämmas att delägarnas beslutanderätt i alla eller vissa angelägenheter ska utövas av särskilt utsedda

representanter (fullmäktige). Om fullmäktige ska förekomma, ska bolagsordningen innehålla uppgifter om i vilken utsträckning fullmäktige ska utöva medlemmarnas beslutanderätt och hur fullmäktige utses.

T.H. är försäkringstagare hos Länsförsäkringar Uppsala och alltså delägare i bolaget. Han har av övriga försäkringstagare/delägare utsetts till ledamot av fullmäktige. Som ledamot har han en röst av 35–45 i frågor som beslutas av bolagsstämman. Enligt ett utdrag från Länsförsäkringar Uppsalas hemsidas beslutar fullmäktige om att utse styrelse, revisorer och valberedning, om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör, om årsredovisning samt om bolagsordning. Det finns inga uppgifter i målet om att fullmäktige enligt bolagsordningen skulle ha andra uppgifter än dessa. Ledamöterna i fullmäktige deltar vid bolagsstämman och vid ytterligare ett par möten per år. De senare mötena avser främst att bolaget lämnar information om sin verksamhet.

Förtroendeskadlig bisyssla?

Arbetsdomstolen anser att uppdraget som ledamot av fullmäktige helt klart är en sådan bisyssla som kan vara förbjuden enligt 7 § lagen om offentlig anställning. Uppdraget kan inte anses höra till privatlivets område eller vad som har omedelbart samband med detta.

I frågan om bisysslan kan anses vara förtroendeskadlig gör Arbetsdomstolen följande bedömning.

Staten har pekat på vissa beröringspunkter mellan Polismyndighetens och Länsförsäkringar Uppsalas verksamheter som är av betydelse för förtroendet för opartiskheten i arbetet vid myndigheten. Den tydligaste beröringspunkten är att Länsförsäkringar Uppsala regelbundet gör polisanmälningar om misstänkta brott mot bolaget, främst försäkringsbedrägerier. S.F., som är skadeförmedlare hos Länsförsäkringar Uppsala, har uppgett att bolaget gör omkring tio sådana anmälningar per år.

Staten har även anfört att försäkringstagare hos Länsförsäkringar Uppsala drabbas av brott som utreds av Polismyndigheten och att det inträffade samtidigt kan utgöra ett försäkringsfall för vilket försäkringstagaren har rätt till försäkringsersättning. Staten har framhållit att polisens brottsutredningar kan ha betydelse för frågan om försäkringsersättning ska betalas och att det kan uppkomma tvister mellan bolaget och dess försäkringstagare om rätt till försäkringsersättning.

I allmänhet lär förutsättningarna för att en gärningsman ska kunna fällas för brott och för att en försäkringstagare ska ha rätt till försäkringsersättning, vara så skilda att det som framkommer i brottsutredningen inte har betydelse för rätten till försäkringsersättning. En försäkringstagare som kan göra det övervägande sannolikt att han eller hon har blivit utsatt för t.ex. skadegörelse eller stöld har rätt till försäkringsersättning, även om det inte är utrett vem som gjort sig skyldig till skadegörelsen eller stölden. Försäkringsbolaget kan ha ett intresse av att gärningsmannen identifieras, så

att bolaget kan rikta regresskrav mot denne. Arbetsdomstolen kan dock inte se att Länsförsäkringar Uppsala och dess försäkringstagare mer allmänt skulle ha motstående intressen i polisens utredning av brott mot försäkringstagare. Det kan dock inte uteslutas att det kan förekomma sådana situationer.

Staten har vidare framhållit att Polismyndigheten i sitt brottsförebyggande arbete samarbetar med bl.a. försäkringsbolag och att Länsförsäkringar Uppsala är skyldigt att arbeta aktivt mot penningtvätt, vilket förutsätter kontakter med Polismyndigheten, bl.a. om bolaget misstänker att penningtvätt förekommer. Staten har inte närmare utvecklat vad dessa samarbeten och kontakter mellan Polismyndigheten och Länsförsäkringar Uppsala består i.

Det som nu anförts visar, enligt Arbetsdomstolens mening, att det finns beröringspunkter mellan Polismyndighetens och Länsförsäkringar Uppsalas verksamheter vid vissa brottsutredningar, främst när det gäller utredning av försäkringsbedrägerier och andra brott som riktas mot Länsförsäkringar Uppsala. I dessa fall är det klart att Länsförsäkringar Uppsala och den som utreds för brott har motstående intressen i fråga om hur brottsutredningen bedrivs, vilket Polismyndigheten har att hantera sakligt och opartiskt. Utredningen ger inte stöd för annat än att antalet brottsutredningar där Länsförsäkringar Uppsala har ett sådant särskilt intresse av utgången är helt marginellt i förhållande till det totala antal brottsutredningar som polisregion Mitt hanterar.

Även om det finns vissa beröringspunkter mellan Polismyndigheten och Länsförsäkringar Uppsala har det inte framkommit att bolaget har en sådan inriktning på verksamheten eller sådana intressen i övrigt att det typiskt sett skulle riskera förtroendet för opartiskheten i arbetet vid Polismyndigheten att en polis har en bisyssla för bolaget (jfr AD 2018 nr 45). Frågan om T.H:s bisyssla är förtroendeskadlig måste bedömas mot bakgrund av det närmare innehållet i hans uppdrag hos Länsförsäkringar Uppsala och i hans arbete hos Polismyndigheten.

T.H. har tecknat försäkring – är försäkringstagare – hos det ömsesidiga försäkringsbolaget Länsförsäkringar Uppsala, och är därigenom delägare i bolaget. Av utredningen i målet framgår att delägarnas rösträtt enligt Länsförsäkringar Uppsalas bolagsordning utövas av fullmäktige, som väljs av delägarna. Som ledamot av fullmäktige får alltså T.H. delta i beslut som fattas på Länsförsäkringar Uppsalas bolagsstämma, dvs. sådant som att välja styrelse m.m. samt att besluta om ansvarsfrihet och årsredovisning. Det är fråga om sådana beslut som sedvanligt fattas vid årsstämman av medlemmarna i en ideell förening eller bostadsrättsförening eller av aktieägarna i ett aktiebolag. Till skillnad mot i t.ex. aktiebolag har inte alla delägare i Länsförsäkringar Uppsala – sannolikt många tusen – rösträtt vid stämman, utan endast de 35–45 delägare som övriga delägare har utsett till fullmäktige.

Uppdraget som ledamot av fullmäktige ger inte T.H. något inflytande i andra frågor än de som ska behandlas vid bolagsstämman. I dessa frågor har han en röst av 35–45. Han har inget inflytande över hur enskilda skadeärenden hanteras och får i regel ingen information om dessa. Det ankommer, såvitt framkommit, inte heller på bolagsstämman att anta riktlinjer eller motsvarande för hur skadehantering ska gå till. T.H. får ett arvode om 3 500 kr per möte, men har i övrigt inget annat ekonomiskt intresse av Länsförsäkringar Uppsalas resultat än det som alla delägare/försäkringstagare har.

Av Länsförsäkringar Uppsalas hemsida framgår att T.H. är ledamot av bolagets fullmäktige och att han är polis. Uppgiften att han är polis kan inte sägas ge uttryck för att han representerar Polismyndigheten eller att myndigheten går i god för verksamheten, utan endast att han har detta yrke. Det är inte ovanligt att yrkesbeteckningar anges när förtroendevalda presenteras, t.ex. på valsedlar.

Det måste förutsättas att personer ur allmänheten, som eventuellt intresserar sig för T.H:s bisyssla i Länsförsäkringar Uppsala, känner till eller kan ta reda på hur ett ömsesidigt försäkringsbolag fungerar. Den som har sådan kunskap bör förstå att T.H. har valts till fullmäktige i egenskap av försäkringstagare och delägare, att uppdraget är av begränsad omfattning och att det inte kan jämföras med att sitta i bolagets styrelse eller delta i den löpande verksamheten. Vidare bör den som har sådan kunskap inse att T.H. inte har ett större ekonomiskt intresse av bolagets resultat än andra delägare. Detta medför, enligt Arbetsdomstolens bedömning, att bisysslan i sig inte är ägnad att medföra risk för att allmänhetens förtroende för Polismyndigheten rubbas.

Av utredningen framgår vidare att T.H. vid sitt arbete på RLC inte, i vart fall annat än rent undantagsvis, kommer i kontakt med ärenden eller utredningar där Länsförsäkringar Uppsala har varit utsatt för brott.

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

Med den bedömningen finns det inte skäl att beröra det som Polisförbundet anfört om föreningsfriheten.

Slutsats och rättegångskostnader

Arbetsdomstolens bedömning innebär att Polisförbundets talan om upphävande av förbudet mot T.H:s bisyssla ska bifallas.

Vid denna utgång ska staten ersätta Polisförbundet för dess rättegångskostnader. Det yrkade beloppet är skäligt.

Domslut

1. Arbetsdomstolen upphäver Polismyndighetens beslut av den 14 februari 2020 med dnr A593.770/2019 att inte tillåta T.H:s bisyssla som ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala.

2. Staten ska ersätta Polisförbundet för rättegångskostnader med 87 960 kr, varav 87 500 kr avser ombudsarvode, jämte ränta på det förstnämnda beloppet enligt 6 § räntelagen från dagen för denna dom till dess betalning sker.

Ledamöter: Jonas Malmberg, Dag Ekman, Christer Måhl, Åsa Kjellberg Kahn, Cathrin Dalmo, Ronny Wenngren och Carl-Gustaf Hjort. Enhälligt.

Rättssekreterare: Jonas Eklund