

Disciplinansvar för en polisman på grund av att hon utnyttjat sin tjänsteställning som polis i en privat angelägenhet

Anmälan

AA gjorde i en anmälan, som kom in till JO i juli 2007, gällande att kriminalinspektören BB vid Polismyndigheten i Stockholms län, Söderorts polismästardistrikt, gjort sig skyldig till ett allvarligt tjänstefel bestående i att hon yttrat sig på ett diskriminerande och kränkande sätt mot honom i en pågående vårdnads- och umgängestvist.

Han utvecklade sitt klagomål på följande sätt. Han är uppväxt i Pakistan och kom till Sverige 1999 efter att ha gift sig. I september 2000 fick han och hans hustru en son men redan påföljande månad skilde de sig. Sedan dess har de haft pågående vårdnads- och umgängestvister i olika domstolar. Hans tidigare hustru har bl.a. försökt att ”färga situationen” med s.k. hedersrelaterad problematik. I det avseendet sökte hon hjälp av BB, som i mars 2004 och i maj 2007 – i egenskap av polisman – skrev två yttranden om kulturrelaterade konflikter. I yttrandena, som var baserade på hans tidigare hustrus ensidiga beskrivning av situationen, uttryckte BB sig diskriminerande och kränkande om honom på grund av hans etniska härstamning. Hon beskrev den hedersrelaterade problematiken i Mellanöstern och försökte sedan dra generella slutsatser och ”klistra dem” på honom. BB vittnade också vid en domstolsförhandling i november 2005. Hon har således på ett oprofessionellt sätt hela tiden stött och bekräftat hans tidigare hustru i de pågående tvisterna som inte har något med brottslighet att göra. – Till anmälan fogades de aktuella yttrandena jämte handlingar från Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt.

Utredning

Göteborgs tingsrätts dom den 16 december 2005 och anteckningar vid huvudförhandling i mål T 8556-02 inhämtades. Av dessa och de till anmälan fogade handlingarna framgick bl.a. följande.

I en handling daterad den 16 mars 2004 upprättad med Rikskriminalpolisens namn och polisens emblem överst i vänstra hörnet, ställd till ”Berörda parter” samt rubricerad ”Brottsförebyggande dokument” uppgav sig BB belysa problem rörande kulturrelaterade konflikter och beskriva samhällsstrukturen i Pakistan. Detta

skedde i generella ordalag men hon uttalade sig även i det specifika fallet. Hon skrev bl.a.: ”Det finns därför god fog för [tidigare hustruns] oro att deras son skall föras ut ur landet och vårdas/tas omhand/ges bort till någon på AA:s släkts sida som inte har en son” och att det torde ”finnas en risk att [sonen] förs ut ur landet för att behålla släktens anseende” eftersom ”det är en son som AA har och skall bära familjens band vidare”. Handlingen var undertecknad av BB, krinsp. WCU/hedersrelaterat våld. På första sidan fanns hennes kontaktuppgifter, samtliga kopplade till hennes dåvarande tjänstgöring vid Rikskriminalpolisen.

I november 2005 hördes BB som vittne på AA:s tidigare hustrus begäran i den pågående vårdnads- och umgängestvisten. Enligt domen uppgav BB bl.a. att hon varit polis sedan 1988 och kommit att specialisera sig på brottslighet avseende hedersrelaterat våld.

I en handling daterad den 15 maj 2007 upprättad med Söderortspolisens (Stockholms län) namn och polisens emblem överst i vänstra hörnet, angående ”Ärende [tidigare hustruns namn]” och rubricerad ”Yttrande i kultur relaterad problembild” uttalade BB inledningsvis att hon i sin roll som polis, med specialinriktning på kulturellerade konflikter, kommit i kontakt med AA:s tidigare hustru. BB anförde därefter att hennes tidigare yttrande kvarstod och att det, enligt henne, alltjämt förelåg en hederskonflikt som inte fått någon slutlig lösning samt att hon på längre sikt ”ser att det finns en överhängande risk för [tidigare hustruns] fysiska och psykiska hälsa samt att deras gemensamma barn förs på ’semester’ till gamla hemlandet och blir kvar hos sin släkt på faderns sida”. Handlingen var undertecknad av BB, krinsp. Spec, kulturellerade konflikter. Angivet telefonnummer gick till Stockholmspolisen.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren CC) kom in med ett remissvar enligt bl.a. följande.

Bakgrund

BB är anställd av Polismyndigheten i Stockholms län och har placering vid Söderorts polismästardistrikt. Från den 18 februari 2002 till den 16 april 2006 var BB tjänstledig från sin anställning vid polismyndigheten för en tillfällig anställning vid Rikskriminalpolisen (RKP). Vid tiden för upprättande av yttrandet den 16 mars 2004 samt den förhandling som hållits vid Göteborgs tingsrätt 2005 hade BB en tillfällig anställning vid RKP. Den 16 april 2006 återgick BB till sin anställning vid Söderorts polismästardistrikt. Vid tiden för upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 var BB anställd vid polismyndigheten med placering vid Söderorts polismästardistrikts familjevårdsgrupp. Från den 20 augusti 2007 är BB tjänstledig från sin anställning vid polismyndigheten för att medverka i ett projekt kring hedersrelaterat våld som drivs av Stockholms kommun.

Söderorts polismästardistrikt har gått igenom samtliga ärenden som utretts vid Söderorts polismästardistrikts familjevårdsenhet under den tid BB tjänstgjort vid enheten. Vid denna genomgång har polismyndigheten inte återfunnit något ärende som har koppling till AA eller hans före detta fru.

BB har uppgivit att hon under den tid hon arbetade på RKP reste runt i Sverige och föreläste kring kulturrelaterade frågor. Vad BB kan påminna sig i dag var det efter en av dessa föreläsningar som hon på sin fritid blev uppringd av AA:s före detta fru. Hennes ombud var intresserad av ett yttrande kring kulturrelaterade konflikter från BB, som sakkunnig på området. BB uppger att yttrandet inte skrevs i tjänsten i hennes egenskap av polis. BB har efter det första yttrandet upprättats vittnat via telefon i samband med en förhandling vid Göteborgs tingsrätt år 2005 mellan AA och hans före detta fru. BB uppger att hon i samband med förhandlingen inför tingsrätten var tydlig med att hon vittnade i egenskap av sakkunnig på området, inte i egenskap av polis. Efter förfrågan från den före detta frun upprättade BB ytterligare ett yttrande den 15 maj 2007. BB uppger även i denna del att yttrandet har skrivits på fritiden i hennes egenskap av sakkunnig på området för kulturrelaterade konflikter och inte i tjänsten i hennes egenskap av polis.

Rättslig reglering

I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Enlig 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) skall anställda inom polisen i arbetet uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iakttä självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

Bedömning

AA har i sin anmälan till JO riktat klagomål mot BB med anledning av yttranden som upprättats den 16 mars 2004 respektive den 15 maj 2007 samt BB:s agerande i samband med en förhandling vid Göteborgs tingsrätt under 2005. Vid tiden för det första yttrandets upprättande i mars 2004 samt den förhandling som hölls vid Göteborgs tingsrätt under 2005 tjänstgjorde BB inte vid polismyndigheten. Som redovisats ovan var BB tjänstledig från sin anställning hos myndigheten från februari 2002 till april 2006 för en tillfällig anställning vid RKP och var således under ledning och ansvar av denna myndighet. Polismyndigheten kan inte yttra sig över åtgärder som har vidtagits under ledning av en annan myndighet. Myndighetens yttrande kommer således att begränsa sig till den del av AA:s anmälan som avser upprättande av yttrandet den 15 maj 2007.

Vid tiden för upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 var BB anställd vid polismyndigheten. BB har uppgett att hon erhållit uppdraget att upprätta ett yttrande i egenskap av sakkunnig på området för kulturrelaterade konflikter, inte i hennes egenskap av polis och att yttrandet upprättats på hennes fritid. Söderorts polismästardistrikt har efter utredning inte kunnat hitta uppgift om att polismästardistriktet handlagt något ärende i vilket AA eller den före detta frun varit inblandade. Mot denna bakgrund är det polismästardistriktets bedömning att BB inte skrivit yttrandet i sin funktion som polis vid polismästardistriktet utan upprättat yttrandet på sin fritid.

Söderorts polismästardistrikt har framfört att de ser allvarligt på hur BB på sin fritid använt polismyndighetens brevmall i samband med upprättande av skrivelser som inte har något samband med hennes tjänsteutövning. Polismästardistriktet avser därför att gå ut med information till hela polismästardistriktet om när man får använda polismyndighetens brevmallar.

Polismyndigheten är mycket kritisk till att en anställd vid myndigheten har agerat på ett sätt som gör att myndighetens skyldighet att iakttä saktighet och opartiskhet och främst allas likhet inför lagen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen kan ifrågasättas. Myndigheten ser även allvarligt på uppgifter om att polismän åsidosätter de skyldigheter som åligger polismän enligt bl.a. 4 kap. 1 § polisförordningen.

BB har på uppdrag av en privatperson upprättat ett yttrande som, utöver att ge en generell beskrivning av kulturrelaterade konflikter, innehåller BB:s bedömning av omständigheterna i ett enskilt fall. Det enskilda fallet har enligt den utredning som vidtagits av Söderorts polismästardistrikt inte varit föremål för utredning vid polismästardistriktet under den tid BB tjänstgjorde där. I yttrandet tar BB ställning för den privatperson som har ombett henne att upprätta yttrandet. Enligt uppgift till polismyndigheten har yttrandet kommit att användas av denna privatperson i ett pågående vårdnadsärende vid Stockholms tingsrätt. Yttrandet har upprättats på Söderorts polismästardistrikts brevmall som innehåller polisväsendets grafiska profil. BB har vidare undertecknat yttrandet med angivande av sin tjänstetitel.

BB har genom att använda polismästardistriktets brevmall vid upprättande av yttrandet den 15 maj 2007 och samtidigt undertecknat yttrandet med sin tjänstetitel enligt polismyndighetens uppfattning givit intryck av att skrivelsen upprättats i tjänsten och att den därmed har en officiell karaktär. Enligt myndighetens uppfattning ger yttrandet läsaren intryck av att BB upprättat yttrandet i egenskap av polis och att hon företräder och även redovisar polismästardistriktets och således myndighetens inställning till den beskrivna situationen. Det förhållandet att Söderorts polismästardistrikt inte har handlagt något ärende i vilket AA eller den före detta frun är inblandade påverkar inte myndighetens uppfattning i frågan. Detta förfarande – att utforma en privat skrivelse på ett sätt som ger den karaktären av att vara officiell – är högst olämpligt. Myndighetens bedömning är, mot bakgrund av de yttre omständigheterna kring upprättandet av yttrandet och yttrandets slutliga utformning, att yttrandet måste anses ha upprättats i tjänsten eller i vart fall haft en så nära anknytning till tjänsten att det får anses ha upprättats i tjänsten.

Polismyndigheten kompletterade därefter yttrandet enligt i huvudsak följande.

Söderorts polismästardistrikts bedömning är att, för det fall yttrandet skall anses ha upprättats i tjänsten, BB genom sitt agerande åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Åsidosättandet kan inte bedömas som ringa och skall därför föranleda disciplinär åtgärd.

Polismyndigheten får med hänvisning till tidigare ingivet yttrande och den information som lämnats i JO:s kompletterande skrivelse, framföra följande. Myndighetens bedömning är att det finns skäl för JO att påkalla att BB:s agerande med anledning av upprättande av aktuellt yttrande prövas i arbetsrättslig ordning.

AA kom in med ett yttrande.

I ett beslut den 11 april 2008 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

Bedömning

Jag vill först framhålla att JO inte bör till utredning ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föreligger. Vid tidpunkten för AA:s anmälan till JO hade det förflutit mer än tre år sedan BB skrev yttrandet i mars 2004. Mot denna bakgrund, samt med hänsyn till att disciplinpåföljd får meddelas bara om en arbetstagar inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom (17 § lagen [1994:260] om offentlig anställning), har jag inte funnit tillräcklig anledning att närmare utreda omständigheterna kring yttrandet i mars 2004. Detta ska emellertid inte förstås så att jag anser att BB:s handlande i denna del är invändningsfritt utan endast som ett konstaterande av att jag inte finner tillräckliga skäl att ta upp saken till prövning.

Jag övergår nu till att pröva BB:s upprättande av yttrandet den 15 maj 2007.

Av utredningen framgår att den aktuella handlingen upprättades med polisens namn och emblem överst i vänstra hörnet; enligt Söderorts polismästardistrikt har dess brevmall använts. Handlingen avsåg "Ärende [tidigare hustru]" och var rubricerad "Yttrande i kultur relaterad problembild". Vidare var yttrandet undertecknat av BB med angivande av hennes tjänstetitel. I handlingen angavs också hennes direkttelefonnummer hos Stockholmspolisen.

Som förklaring till sitt engagemang i tvisten mellan AA och hans tidigare hustru har BB uppgett att hon blev kontaktad av den tidigare hustru eftersom dennas ombud var intresserad av att få ett yttrande kring kultureller konflikter från BB, som sakkunnig på området. Enligt BB skrevs bl.a. det nu aktuella yttrandet på fritiden i hennes egenskap av sakkunnig på området för kultureller konflikter och inte i tjänsten i hennes egenskap av polis.

Det finns självfallet inte något förbud mot att en offentlig befattningshavare i en privat angelägenhet använder de kunskaper och erfarenheter som denne fått i sin anställning. Däremot kan lämpligheten av att använda sin tjänstetitel i sådana situationer på goda grunder diskuteras. JO har exempelvis tidigare uttalat att en domare bör vara restriktiv med att använda sin tjänstetitel när domaren som privatperson agerar i ett rättsligt sammanhang och att det inte får förekomma att en domare använder sin titel på ett sådant sätt att den kan uppfattas som ett påtryckningsmedel (se JO 2004/05 s. 54). Motsvarande resonemang kan givetvis föras beträffande en polisman.

Det är vidare av grundläggande betydelse för förtroendet för polisen att en skrivelse som en polisman avfattar i en privaträttslig angelägenhet inte är utformad på ett sådant sätt att läsaren bibringas intrycket att skrivelsen är upprättad i tjänsten och kanske t.o.m. ger uttryck för polismyndighetens uppfattning i frågan. Det är givet att t.ex. ett yttrande som uppfattas vara upprättat av en polisman i dennes tjänst tillmäts särskild vikt. Brevmallar med en polismyndighets namn och emblem ska därför naturligtvis inte användas vid upprättande av skrivelser som saknar samband med utövandet av tjänsten. Om en polisman engagerar sig i en privat angelägenhet, måste det således göras helt klart att denne inte handlar i tjänsten och uttalar sig på myndighetens vägnar.

Enligt min mening ger utformningen av BB:s yttrande den 15 maj 2007 otvetydigt intryck av att det avgetts i hennes egenskap av polisman vid Söderortspolisen. Innehållet i handlingen är inte heller sådant att det, trots allt, måste stå klart för en läsare att det är BB:s privata uppfattning i saken som redovisas. I likhet med polismyndigheten anser jag att ett sådant förfarande – att utforma en privat skrivelse på ett sätt som ger intryck av att den är avgiven i tjänsten – är högst olämpligt. Genom att utnyttja sin ställning som polisman i en privat angelägenhet har BB, enligt min uppfattning, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som innefattar sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen om offentlig anställning bör föranleda disciplinpåföljd. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnds bedömning

I ett beslut den 18 juni 2008 ålade Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd BB disciplinpåföljd i form av löneavdrag för fem dagar.

I sin motivering slog personalansvarsnämnden först fast att BB:s handlande, även om det inte skett i tjänsten, hade sådan anknytning till hennes anställning som polis att det kunde prövas i disciplinär ordning. Därefter anförde nämnden följande.

Det är av grundläggande betydelse att allmänheten och andra myndigheter kan lita på att en skrivelse som framstår som en av Polisen avgiven handling verkligen har Polisen som avsändare. En skrivelse från en polismyndighet tillmäts en särskild betydelse. Detta förtroende får inte missbrukas.

BB:s handlande är ägnat att rubba allmänhetens och andra myndigheters förtroende för Polisen. Genom att hon i en pågående rättsprocess gällande vårdnaden av ett barn använt sig av polismyndighetens namn och emblem samt tjänstetitel har hon åsidosatt vad som ålegat henne i anställningen. Felet framstår som så allvarligt att strängare påföljd än varning är påkallad. Hon ska därför åläggas disciplinpåföljd i form av löneavdrag för fem dagar.