

# Om maktmissbruk, särskilt sammanblandning av roller

CLAES SANDGREN\*

## 1. Maktmissbruk och maktfullkomlighet

Det är inte lätt att definiera vad som är maktmissbruk, men det klassiska begreppet i fransk rätt "détournement de pouvoir" ger ledning. Det föreligger i de fall som förvaltningen brukar sin makt i ett annat syfte än det syfte för vilket lagen gett förvaltningen dess behörighet. Ett sätt att ringa in begreppet är att peka ut företeelser eller begrepp som kan kopplas till maktmissbruk, såsom befogenhetsöverskridande, korrupktion, intressekonflikter, jäv, sammanblandning av roller, vänskapskorruption, bisysslor, närståendetransaktioner, handel med inflytande, övergång mellan sektorer, osunt nätverkande, klientilism med flera. Dessa företeelser går in i varandra. Flertalet av dem har en intressekonflikt i botten.

Maktmissbruk kan rubba förtroendet såväl för makthavaren som för den förvaltning som berörs av missbruket. En gemensam nämnare för dess olika former är nämligen att de har en otillbörlig påverkan på beslut eller utgör en risk för sådan påverkan eller kan uppfattas utgöra en sådan risk.

Makthavare har ett allmänintresse att tillgodose, såsom ett objektivt beslutsfattande, rättssäkerhet eller annat ändamål. Mot det kan stå ett personligt intresse att gynna sig själva eller närstående. Det är i den här skärningspunkten som maktmissbruket typiskt sett uppstår. Men maktmissbruk kan även utlösas av en vilja att göra gott.

Motsatsen till maktmissbruk kan uttryckas med ord såsom lagenlighet, meritokrati, oväld, redbarhet. Uttryckssättet "vårt offentliga etos" fångar de värden som representerar motsatsen till maktmissbruk. "Integritet" är det enskilda ord som bäst betecknar motsatsen till maktmissbruk.

Maktfullkomlighet är granne till maktmissbruk. Maktfullkomliga personer utmärks av omdömeslöshet, arrogans, förakt för regler, självtillräcklighet, narcissism. Gränsen mellan maktmissbruk och maktfullkomlighet är inte alltid skarp. Och inkompetens kan vara en grund för de båda, exempelvis okunskap, oförstånd, godtrogenhet, vanskötsel och slarv.

\* Professor em. i civilrätt, verksam vid Stockholm Centre for Commercial Law, Stockholms universitet.

## 2. Maktmissbruk inom det enskilda

Maktmissbruk brukar ses som hemmahörande inom förvaltningen, men det kan förekomma även inom det enskilda, det vill säga näringslivet, medierna och det civila samhället.

De ideal som sades utmärka motsatsen till maktmissbruk inom förvaltningen kan vara av betydelse även för den enskilda sfären, men inom denna handlar det främst om en organisations samhällsansvar, dess efterlevnad av uppförandekoder, anställdas och uppdragstagares lojalitet mot sin huvudman, värdet av en sund konkurrens med mera.

I det följande står maktmissbruk inom förvaltningen i förgrunden, men åtskilliga resonemang har relevans, *mutatis mutandis*, för det enskilda. Vissa exempel på maktmissbruk inom medierna kommer att visa det.

## 3. Yttrandefrihetens betydelse

En offentliganställd person har yttrandefrihet men en avvägning ska göras mellan skyddet för yttrandefriheten och kravet på myndighetens opartiskhet. JO har uttryckt det på följande vis:

”Principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak torde dock inte kunna upprätthållas fullständigt undantagslöst. [...] Det handlar då om att förebygga förtroendeskadorna av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden. [...] Åtgärder kan därför vara befogade även då det i och för sig saknas faktiska skäl att misstro vederbörande beslutsfattarens förmåga att i tjänsten bortse från sina privata uppfattningar.”<sup>1</sup>

Det krävs alltså av offentliganställda att de förhåller sig objektiva i sin maktutövning, opåverkade av sina åsikter, men det räcker inte att beslutsfattare inte tagit några ovidkommande hänsyn eller på annat sätt missbrukat sin makt.

En lärare hade på Twitter uttryckt sig om asylsökande och islam vilket föranledde ett ärende hos JK som uttalade följande om anställdas värderingar: ”En offentlig arbetsgivare kan inte kräva av sina anställda att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Det gäller även när dessa värderingar avviker från det som arbetsgivaren står för.” JK fann att läraren fått uttrycka sig som han gjort, därför att han i sin yrkesutövning inte hade åsidosatt skolans värdegrund eller annars

<sup>1</sup> JO 2010/11 s. 605, 25.9.2009, dnr 149-2009. Vilhelm Persson, Offentlig anställning och privat yttrandefrihet, i Ord och rätt, Festskrift till Hans-Gunnar Axberger, eddy.se ab, 2020 s. 416.

eftergett de krav på saklighet och opartiskhet som följer av den offentliga anställningen.<sup>2</sup> Det saknades alltså skäl att misstro lärarens förmåga att utföra sitt arbete utan att missbruka sin ställning.

Läraren hade inte en chefsposition eller en utpräglad förtroendeställning. Om så varit kunde bedömningen ha blivit en annan, exempelvis om det rört sig om en rektor. Det gällde "rektor Hamid", som skrivit hatiska inlägg om judar och homosexuella under pseudonym. Han sades upp från sin befattning som barn- och utbildningschef i en kommun.<sup>3</sup>

Samma synsätt råder inom arbetsrättslig praxis. Enligt AD kan en myndighet i regel inte ingripa därför att en arbetstagare använt sina grundlagsfästa fri- och rättigheter och därigenom skadat myndighetens anseende eller allmänhetens förtroende för myndigheten. Men undantag kan göras om en offentliganställd arbetstagare, som har en utpräglad förtroendeställning eller ansvar för myndighetens beslut, gör uttalanden som skadar förtroendet för sin förmåga att fullgöra sitt arbete objektivt och att behandla alla lika.<sup>4</sup>

#### 4. Sammanblandning av roller

En sammanblandning av roller kan, som framgått, påverka offentliga makt-havares och andra personers *handlande*. Det kan vara fallet då en sådan person missbrukar sin behörighet eller överskrider denna för att uppnå ett visst syfte, exempelvis fattar ett beslut dikterat av personens egna åsikter. Det sker också om personen åberopar sin titel eller ställning i privata kontakter med exempelvis en myndighet eller ett företag.

En rollblandning kan även ske genom en persons *yttranden*. Det är fallet om makt-havare i privat eller förment privat kapacitet uttalar sig i en fråga med följd att yttrandena kan uppfattas som om de fälldes å deras organisations vägnar. I många fall går den offentliga och den privata rollen definitionsmässigt in i varandra. En generaldirektör – liksom annan anställd som har en utpräglad förtroendeställning – kan inte uttala sig om myndighetens verksamhet som privatpersoner, även om de anser sig hålla sina bägge roller isär. En chefsperson, som uttalar sig om ett förhållande som ligger utanför myndighetens verksamhetsområde, kan också riskera att påverka förtroendet för myndigheten eller dess allmänna anseende.

De risker som kan följa av en offentliganställd persons blandning av roller har särskilt uppmärksammats för domarnas del. Av deras regler om god domarsed framgår att en sådan rollblandning kan vara skadlig för domstols-

<sup>2</sup> JK:s beslut 27.12.2016, dnr 7507-15-21.

<sup>3</sup> Dagens Nyheter 15.12.2020. De avsnitt i TV-programmet På Spåret där han medverkat utgick också och han tvingades att lämna ett uppdrag för Moderaterna.

<sup>4</sup> AD 2003 nr 51, AD 2011 nr 15 och AD 2011 nr 74.

väsentet. Domare kan exempelvis inte uttala sig offentligt om en persons rättegång utan att yttrandet kan påverka förtroendet för deras domstolar. Och domare bör inte återropa sin titel eller ställning för att tillskansa sig eller en närstående förmåner i det privata.<sup>5</sup>

En makthavares blandning av roller eller oförmåga att förstå sin roll kan utgöra jäv och så till vida ha förtroendeskadlig verkan. Det finns en sådan likhet också mellan sammanblandning av roller och otillbörliga bisysslor.<sup>6</sup>

Inte heller journalister bör återropa sin titel eller ställning i privata kontakter.<sup>7</sup> Och oklara roller kan undergräva deras trovärdighet som granskande journalister. Om de beblandar sig med företag, politiker och andra som de ska granska,

”[...] riskerar journalisternas och medias objektivitet att betvivlas.” [...] Det faktum att journalistiken och PR-branschen lever i viss symbios trots sina olika uppgifter gör det extra viktigt att rollerna hålls isär och att spelreglerna följs.”<sup>8</sup>

## 5. Exempel

Ett antal exempel kan åskådliggöra vad det är vi talar om när vi talar om en sammanblandning av roller eller om en persons oförmåga att förstå sin roll. Ett urval har gjorts av vitt skilda fall för att belysa mångfalden av situationer som kan uppstå. De redovisas här och kommer att diskuteras i det följande avsnittet.

### Kammarrättspresidenten

Kammarrättspresidenten Reidunn Laurén, f.d. statsråd, skrev 1995 brev till lagmannen i Lindesbergs tingsrätt med anledning av dennes vitsord över Lauréns dotters notarietjänstgöring vid tingsrätten. Lagmannen tog illa vid sig av brevet som han uppfattade som kritik. Bland annat med hänvisning till hennes ställning vid kammarrätten menade han att hennes brev aldrig

<sup>5</sup> Se Sveriges Domareförbund och Sveriges domstolar, God domarsed. Om etik och ansvarstagande, 2012 s. 157. JO har beslutat i några ärenden om denna fråga, vilka redovisas i Sveriges Domareförbund och Sveriges domstolar, God domarsed. Om tjänsteansvar och tillsyn, 2012 s. 75 f.

<sup>6</sup> Persson a.a. s. 429 ff.

<sup>7</sup> Journalistförbundets Yrkesregler punkt 4 föreskriver att en journalist inte ska använda sin ställning som journalist, eller presskortet, ”[...] till att utöva påtryckning för egen eller andras vinning eller till att skaffa privata förmåner.”

<sup>8</sup> Lars-Ola Nordqvist och Paul Heintz, PR-uppdrag undergräver förtroendet för medier, Journalisten 4.12.2008.

borde ha skickats. Brevväxlingen väckte betydande medial uppmärksamhet och det gjordes gällande att Laurén skulle ha sökt utöva obehöriga påtryckningar.<sup>9</sup> I ett senare brev framhöll hon att det var som privatperson som hon tillskrivit lagmannen.

En journalist anmälde breven till Justitiekanslern, som emellertid fann att korrespondensen avsåg en privat angelägenhet som föll utanför området för JK:s tillsyn, varför ärendet skrevs av.<sup>10</sup>

I en bilaga till JK:s beslut konstaterades att breven framstod som privata för Laurén medan de däremot diariefördes som inkommande handlingar på tingsrätten och lagmannens svarsbrev var avfattat i tjänsten. Breven hade alltså i så måtto blandad karaktär. Det noterades också att det inte rädde "något subordinationsförhållande mellan en kammarrätt och en tingsrätt vare sig judiciellt eller administrativt." Av detta och andra skäl saknade Laurén möjlighet att utöva obehöriga påtryckningar på lagmannen. I promemorian erinrades även om att en tjänstemans åtgärder i privatlivet, såsom brott, i vissa fall kan ha konsekvenser för dennes offentliga anställning. Även bisysslor ligger utanför anställningen men kan ändå anses vara förtroendeskadliga i denna.

Kammarrättspresidentens bägge brev är exempel på en sådan angelägenhet som inte gärna kunde påverka förtroendet för kammarrätten. De påminner också om att ett olämpligt handlande inte i sig är en sak för rättslig prövning. JK Hirschfeldt kommenterade sitt beslut att skriva av ärendet: "Jag skall inte syssla med frågor som har med vandel och etik att göra."<sup>11</sup> Det synsättet var säkerligen oomstritt då i den här typen av gränfall. Mera generellt tycks emellertid etiska aspekter numera kunna influera JK:s och andras bedömningar, i vart fall om dessa aspekter kan knytas till konstitutionellt förankrade värderingar, såsom programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

## Justitiekanslern

Justitiekanslern Göran Lambertz övertygades 2003 av en journalist vid TV4 och dennes dokumentärer att V.B. dömts oskyldig till livstids fängelse för mord. Mordoffrets hustru, som närvarade vid mordet, vittnade om att hon sett V.B. skjuta hennes make och det fanns även annan bevisning som lades till grund för domen. Å andra sidan fick han alibi av familjemedlemmar som intygade att han inte varit i den bil där mördaren satt utan hemma hos sin mor. Dessutom hade hans bror tagit på sig mordet.

<sup>9</sup> Svenska Dagbladet 29.12.1995, 30.12.1995, 3.1.1996, 8.1.1996, 11.1.1996 och 20.1.1996.

<sup>10</sup> JK 1996 A. 1.

<sup>11</sup> Svenska Dagbladet 20.1.1996.

Justitiekanslern underkände hovrättens bevisvärdering och utarbetade tillsammans med journalisten en resningsansökan, i vilken V.B. förklarades vara oskyldig och en person pekades ut som mördaren med namns nämnande. Kanslern inledde samtidigt en personlig relation med V.B. Han behandlade honom som en vän, hälsade på honom i fängelset, de träffades flera gånger, talade i telefon och han hade kontakt med V.B. när denne rymt från fängelset. Hösten 2004 lämnades ansökan in till Högsta domstolen och kanslern skrev till journalisten att "Vi borde fira att vi kommit så långt. Får du Stora journalistpriset en gång till nu?" undrade han och lovade att hans ämbete skulle betala middagen. Han berättade också att han själv ringt till HD:s handläggare för att trycka på – men "[...] jag bör som JK absolut inte påverka handläggningen i ett pågående mål." – dock utan att förklara vad syftet var med "påtryckningen".<sup>12</sup>

Sedan Högsta domstolen 2005 beslutat att avslå resningsansökan angrep kanslern domstolens beslut: "Jag konstaterar att en oskyldig man sitter i fängelse."<sup>13</sup> Han förklarade också att han inte ångrade sitt engagemang.<sup>14</sup>

2009 blev det offentligt känt att V.B. lurat kanslern. I en ny resningsansökan, som journalisten skrev, erkände V.B. nämligen att han suttit i bilen vilket betydde att hans släktingar ljugit när de gett honom alibi. Eftersom V.B:s alibi var det främsta argumentet mot huvudvittnets utpekande av honom som mördare föll hans försvar ihop.

Justitiekanslern Lambertz hade alltså grundlöst pekat ut en person som mördare och visat sig oförmögen att förstå sin roll som kansler, till skada för förtroendet för honom själv och hans ämbete.

## Justitierådet

Sture Bergwall, som dömts för åtta mord, började 2009 att söka resning, samma år som Lambertz utnämns till justitieråd. I inlägg i bland annat de fyra stora Stockholmstidningarna argumenterade justitierådet emot resning i ärenden som pågick.

Bergwall rentvåddes 2013 slutgiltigt, något som inte hindrade justitierådet från att peka ut honom som seriemördare. I ett e-postmeddelande till Dan Josefsson kommenterade Högsta domstolens ordförande Marianne Lundius sin kollega:

<sup>12</sup> Dan Josefsson, Sanningssägen, Filter, nr 41, 19.11.2014.

<sup>13</sup> Dagens Nyheter 27.1.2005.

<sup>14</sup> Advokaten nr 5 2005.

"Göran Lambertz agerande – i den mån han i dessa sammanhang uppfattas som representant för domarkåren – riskerar att skada förtroendet för Högsta domstolen, andra domstolar samt synen på domare i allmänhet såsom sakliga och opartiska."<sup>15</sup>

I boken Quickologi (2015) var justitierådets huvudbudskap att det förelåg 183%-ig sannolikhet för Bergwalls skuld. Hans argumentation dömdes ut av bland andra professorn i matematisk statistik Olle Häggström: "[...] bokens centrala argumentation, som landar i en påstått 183%-ig sannolikhet att Quick är skyldig, är så till den grad förvirrad och kufisk att det knappast finns någon anledning att ta den på allvar." Sedan justitierådet därefter ändrat siffran till "långt över 99 %", dock oklart hur långt, framhöll Häggström att "det här är så gott som meningslös rappakalja, som bara tjänar till att demonstrera hans avgrundsdjupa okunskap i sannolikhetslära." Den bristande kompetens i bevisteori som justitierådet la i dagen kastade skugga inte bara över honom själv utan även över Högsta domstolen.

Lambertz utpekande av Bergwall som seriemördare ska ses mot bakgrund av att han som justitiekansler förklarar att utredarna av mordet gjort "ett skickligt arbete" och att de fällande domarna var "i allt väsentligt mycket välskrivna och gedigna."<sup>16</sup> Han hade alltså ett egenintresse att försvara med tanke på att rättsväsendet fullt ut rentvått Bergwall och att Bergwallkommissionen påvisat allvarliga och systematiska brister både i det utredningsarbete och de domar som han som justitiekansler lovordat.

Han hävdar att de åtta fällande domarna inte var en "rättsskandal". Men kan man inte tänka sig att det stämmer även om Bergwall är oskyldig? Nej, menar justitierådet: "Om [Bergwall] verkligen var oskyldig finns det inte mycket att diskutera: då är det utan tveivel fråga om ett mycket allvarligt misslyckande från rättsväsendets sida, en rättsskandal."<sup>17</sup> Eftersom han hävdar att det inte var en rättsskandal pekar han alltså ut Bergwall som seriemördare.<sup>18</sup>

## Landshövdingen

Landshövdingen på Gotland, Marianne Samuelsson, godkände 2009 byggnader som en företagare uppfört i strid med lagstiftningen om strandskydd. Hon motiverade sitt handlande på följande sätt i samtal med en handläggare som med dold mikrofon spelade in uttalandet: "... Han är en av våra största

<sup>15</sup> Dan Josefsson, Sekten som håller liv i spöket Quick, Dagens Nyheter 11.4.2015.

<sup>16</sup> JK beslut, Dnr 7449-06-21, 28.11.2006.

<sup>17</sup> Sans nr 1/2013.

<sup>18</sup> Det kan noteras att Lambertz – dock ej längre i tjänst som justitieråd – också misstänkliggör de bägge pojkar som friats från misstankarna att ha dödat fyraårige Kevin. Göran Lambertz och Sven Å Christiansson, DN och SVT hårdvinklar bevisläget i Kevinfallet, DN Debatt 19.5.2017.

företagsägare, eller den största företagsägaren vi har på ön... Och jag tror inte att Länsstyrelsen i Västra Götaland skulle bråka särskilt mycket om Volvochefen vill göra åtgärder i närheten av strand. Så man tar ju dom hänsynen.”

Landshövdingens kommentar visade att hennes personliga åsikt låg till grund för beslutet att ta ovidkommande hänsyn. Hon hade dock ingen egen vinning av beslutet men omplacerades till Regeringskansliet som en följd av att hennes beslut brast i objektivitet.

### Översten

En överste av första graden, som var chef för Sydkustens marinkommando, hade i en tidningsintervju varit kritisk mot förslaget om försvarets nya grundorganisation och överbefälhavaren hade då låtit förstå att överstens lojalitet mot förslaget var en förutsättning för hans fortsatta chefskap. JO menade visserligen att Försvarsmaktens anställda har samma frihet som andra att framföra synpunkter som avviker från arbetsgivarens. JO fann emellertid inget stöd för kritik eller annan åtgärd med anledning av överbefälhavarens ställningstagande i intervjun. Överstens agerande var ett sådant som ”i praktiken [kan] leda till att det blir omöjligt för den anställde att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera.”<sup>19</sup>

Översten kunde alltså inte förbli i sin befattning därför att arbetsgivaren inte hade förtroende för hans beredskap att lojalt verka inom den nya organisationen. Normalt begränsas inte yttrandefriheten av en lojalitetsplikt men hans inställning kunde i detta fall uppfattas utgöra en risk för att påverka hans agerande på ett otillbörligt sätt. Han hade dock inget vinningssyfte.

### Generaldirektören

Försäkringskassans generaldirektör, Dan Eliasson, skrev 2014 på Twitter: ”J. Åkesson i debatt gör att jag kräks.”<sup>20</sup> Sedan han utnämnts till rikspolischef tog han inte avstånd från sin tweet. Han gjorde klart att det var som verksamhetschef han hade uttalat sig: ”Myndighetschefer har också åsikter.”<sup>21</sup> Det sattes i fråga om sådana uttalanden om en folkvald partiledare är förenliga med det krav på objektivitet som statstjänstemän ska uppfylla och om sådana uttalanden av en myndighetschef kan inverka på allmänhetens förtroende

<sup>19</sup> JO 2000/01 s. 575. Se även Per Larsson, Skyddet för visseblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie, Jure, Stockholm 2015 s. 227 f.

<sup>20</sup> Expressen 28.2.2014. SVT Nyheter 28.2.2014.

<sup>21</sup> Expressen 5.7.2016.



för myndigheten.<sup>22</sup> Men hans uttalande som anmälts till JK och JO föranledde inga åtgärder och fick stöd av justitieministern Morgan Johansson.<sup>23</sup>

Det var i tjänsten som Eliasson skrev sin tweet och gjorde sin kommentar, vilka inte berörde Försäkringskassans eller Polismyndighetens verksamhetsområden. Det är dock tänkbart att förtroendet för Eliasson som rikspolischef tog skada på grund av hans ansvarsfulla förtroendeställning, medan förtroendet för Polismyndigheten knappast skadades, eftersom så många faktorer är av betydelse för förtroendet för den myndigheten. Det är för övrigt inget som talar för att Eliasson haft ett syfte att gynna sig själv eller en närstående.

### Riksrevisorn

Riksrevisorn Ulf Bengtsson uppmärksammade ett felaktigt beslut som Riksrevisionen fattat rörande en arbetsrättslig fråga vid en länsstyrelse. Han ringde till Arbetsgivarverket, där han varit generaldirektör, för att skaffa information om ärendet trots att verket varit inblandat i detta och han fått information om det under sin tid som chef där. Han var därför jävig och förhindrad att ta befattning med frågan som dessutom inte hörde till hans ansvarsområde inom revisionen. Trots jävet – och i strid med revisionens etikregler – lade han sig senare åter i ärendet, då genom att kommunicera med den landshövding som ärendet gällde.<sup>24</sup>

Riksrevisorns handlande förefaller ha väglets av hans personliga åsikter. Hans handlande innebar att han var jävig, vilket tyder på att han också kan ha haft ett intresse i saken. Han lämnade sin befattning med hänvisning till ”ifrågasättandet av mitt oberoende i kombination med mitt hälsotillstånd.”<sup>25</sup>

### Rådmannen

En rådmän ringde upp en åklagare rörande rådmannens svåger som var häktad, misstänkt för flera grova brott.<sup>26</sup> Rådmannen, som presenterade sig med namn och titel, berättade att svågern var skötsam, hade fast jobb och var ostraffad samt att den uppkomna situationen hade chockat hela familjen. Rådmannen sa sig förstå att åklagaren inte kunde diskutera utredningen och tillade att ”sannolika skäl inte är detsamma som styrkt.”

<sup>22</sup> Anders Sundell, Politiserade myndighetschefer, Politologerna, 7.7.2016.

<sup>23</sup> Göteborgs-Posten 27.4.2017.

<sup>24</sup> Hans-Gunnar Axberger, 2015 års riksrevisorers förändringsarbete m.m., Riksrevisionen, Stockholm 13.10.2016.

<sup>25</sup> Riksrevisionen, Pressmeddelande 31.8.2016.

<sup>26</sup> Dagens Juridik 13.01.2020.

Åklagaren hade uppfattat att samtalet hade med rådmannens profession att göra. ”Jag ringde helt och hållet som privatperson i det här ärendet”, uppgav emellertid rådmannen till SVT, ”det var absolut inte mitt syfte att påverka någon utredning i ärendet.”

Lagmannen vid tingsrätten fann ingen anledning att vidta någon åtgärd med anledning av vad som kommit fram om samtalet. Den bedömningen kan emellertid diskuteras med tanke på att en domare, som nämnts, bör vara försiktig med att använda sin tjänstetitel i privatlivet.<sup>27</sup>

## Polis 1

En polis medverkade i en politisk kampanjfilm, i vilken det förekom en polisbil och hon var klädd i polisuniform, vilket gav intrycket att hon representerade Polismyndigheten. JO påpekade att redan risken att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iaktas är tillräckligt för att handlandet kan anses strida mot grundlagens krav. Det får aldrig råda någon tvekan om en offentligt anställd tjänsteman uppträder i tjänsten eller som privatperson. Den som är anställd vid Polismyndigheten har rätt att på sin fritid, utanför tjänsten, medverka i en politisk film av det aktuella slaget eller på annat sätt engagera sig politiskt. ”För att inte riskera att skada allmänhetens förtroende för Polismyndighetens opartiskhet förutsätter ett deltagande i en politisk film att det tydligt framgår att det är den anställdes personliga åsikter som förmedlas och att filmens innehåll inte ger intryck av att representera myndighetens uppfattning.” Polisen kritiserades därför att det inte tydligt framgick att hon medverkade i egenskap av privatperson.<sup>28</sup>

## Polis 2

En polis, som hade inre tjänst i Polishuset och inte arbetade med brottsutredningar, verkade på sin fritid som ordförande i en ideell förening som bland annat gav stöd och hjälp åt personer som ansåg sig ha varit utsatta för brott i form av våld i nära relationer. Domstolen noterade att Polismyndighetens brottsutredande verksamhet normalt avsåg två parter, den som ansåg sig ha varit utsatt för brott och den som var misstänkt för brottet, vilka typiskt sett hade direkt motstående intressen och att föreningen riktade in sin verksamhet till förmån bara för den ena partssidan. Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening var därför en bisyssla som till sin art var

<sup>27</sup> Sveriges Domareförbund och Sveriges Domstolar, God domarsed. Om etik och ansvarstagande, 2012 s. 157.

<sup>28</sup> JO 2018/19 s. 334, dnr 2439-2017 och 2456-2017.

sådan att den typiskt sett riskerade förtroendet för opartiskheten i polisens arbete. Allmänheten kunde nämligen lätt få intrycket att den polis som frivilligt agerade ensidigt på sin fritid också kunde komma att påverka sitt eget eller andras arbete hos Polisen i samma riktning. Det hade inte heller avgörande betydelse om det var mer eller mindre känt bland allmänheten att polisen var ordförande.

Det var knappast risk att hon uppfattades vara engagerad i föreningen som polis men risken för förtroendeskada ansågs vara så hög och oförsvarlig att bisysslan var förbjuden enligt 7 § LOA.<sup>29</sup>

### Poliser

I flera fall har poliser använt sin titel i privata sammanhang. Ett sådant är en polis som använde Polismyndighetens e-post när han svarade på ett brev från sin hyresvärd som satte i fråga hans behov av lägenheten. Polismannen skickade e-postmeddelandet med sin "jobbsignatur". En annan polisman hade skrivit två privata yttranden på papper som försågs med Polisens vapen. Och i ett tredje fall hade en polisman visat sitt tjänstekort för att komma förbi i en krogkö.<sup>30</sup>

Poliserna blandade sin roll som polis och sin privata roll. Polismyndighetens Personalansvarsnämnd beslutade om disciplinära påföljder för de tre som för övrigt hade vinning av sina dubbla roller.

### Journalisten

Den ovan nämnde journalisten vid TV4, tillika jurist, åtog sig ett uppdrag att hjälpa en albansk man, som hade dömts för grovt narkotikabrott. Mannens son och dotter hade av advokater fått veta att det krävdes massmedial uppmärksamhet för att fadern skulle kunna få resning. De betalade därför journalisten 406 000 kronor som lämnades i kontanter för att han skulle göra ett reportage i programmet "Kalla fakta", ett belopp som han tog emot utan TV4:s vetskap. Tingsrätten dömde honom för mutbrott medan hovrätten friade honom därför att han ansågs vara uppdragstagare åt TV4, inte anställd.<sup>31</sup> Den dåvarande lagstiftningen omfattade inte uppdragstagare såsom journalister, varför pengarna inte kunde vara en muta. Han dömdes däremot för bokföringsbrott.

<sup>29</sup> AD 2018 nr 45. Se även JO 22.10.2018, dnr 753-2017.

<sup>30</sup> Dagens Juridik 3.3.2020, 10.3.2020 respektive 18.12.2020.

<sup>31</sup> RH 2010:5.

Journalisten uppgav att han tagit emot pengarna såsom juridisk rådgivare, inte såsom journalist. Journalistens handlande utmärktes av dennes vinningslystnad och försök att dölja sin egentliga roll, ett klart maktmissbruk, särskilt som "uppdragsgivarna" befann sig i trångmål.

## 6. Kommentar

Makthavares maktmissbruk kan skapa misstro mot såväl deras egen som deras myndigheters objektivitet i maktutövningen. Det gäller alla former av maktmissbruk, även det som består i makthavares sammanblandning av sina roller eller oförmåga att förstå sin roll, vare sig de är anställda offentligt eller privat. De exempel som lämnades i det föregående avsnittet belyser det.

Trots att exempelsamlingen är begränsad erbjuder den en provkarta på mångfalden av makthavares sammanblandning av roller eller oförmåga att förstå sin roll. För bedömningen av dessa omständigheters förtroendeskadlighet är det av betydelse hur allmänheten kan antas uppfatta dem. Vissa objektiva kriterier kan ge ledning för den bedömningen, medan det i princip saknar betydelse hur den anställde själv uppfattar skadligheten.

Rent generellt kan sägas att utrymmet för offentliganställdas handlande och yttranden är vitt och det är sällan som myndigheterna ingriper. Utrymmet är dock kringskuret för offentliganställda som har en beslutande position eller annars en utpräglad förtroendeställning, särskilt om de verkar inom en domstol eller en myndighet som har maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Flera av exemplen illustrerar det.

Handlandets eller yttrandets närhet till myndighetens verksamhet har också betydelse. Det gäller landshövdingen, riksrevisorn och översten. Även den anställdes vinning eller intressen av annat slag spelar en roll. Justitierådet och poliserna återfinns här liksom i någon mån kammarrättspresidenten som ville hjälpa sin dotter.

Den som uttalar sig som privatperson bedöms välvilligare än den som gör det i tjänsten. De anställda har därför en skyldighet att klargöra att yttranden som är avsedda att vara privata inte görs på myndighetens vägnar, om det finns risk för missförstånd. Kammarrättspresidenten vinnlade sig om det, däremot inte polis 1. Ett yttrande av en person i en utpräglad förtroendeställning kan dock vara förtroendeskadligt även om personen faller det som privatperson. Rådmannen är ett exempel på det trots att hennes yttranden inte avsåg den egna domstolens verksamhet.

Flera av exemplen erinrar om offentliganställdas skyldighet att iakttä objektivitet i sin maktutövning. Landshövdingens beslut brast på ett påtagligt sätt i det avseendet. Men det räcker inte att agera oväldigt. Det får inte heller finnas en befogad misstro mot den offentliganställdes förmåga att se

bort från sin personliga uppfattning eller sina antipatier. Generaldirektören är ett svårbedömt fall i det avseendet.

Praxis tycks inte göra någon klar skillnad mellan en persons yttranden och handlande. Det gäller överstens uttalanden i intervjun som av JO omtalades som hans agerande. Möjligen är toleransen för förgrifliga värderingar större än för förgrifliga yttranden så länge det saknas skäl att misstro personens förmåga att utföra sitt arbete på ett acceptabelt sätt, i vart fall om personen inte har en beslutande position eller annars en utpräglad förtroendeställning. JK-beslutet rörande en lärare pekar i den riktningen.

## 7. Slutord

Det material som lagts fram här talar för att tillsynsorganen och Arbetsdomstolen har ett enhetligt sätt att se på avvägningen av offentliganställdas skydd för yttrandefriheten å ena sidan och kravet på myndighetens objektivitet å den andra.

Ansvarsutkrävandet för förseelser inom detta område är relativt återhållet. Justitiekanslern utnämndes till justitieråd och generaldirektören till rikspolischef. Justitierådet och rådmannen undgick påföljd. Journalisten friades från åtalet för mutbrott och fick behålla pengarna. Riksrevisorn såg sig emellertid föranlåten att lämna sitt uppdrag, landshövdingen omplacerades, polis 1 fick kritik av JO, polis 2 fick sin bisyssla förbjuden och de tre poliserna fick en disciplinär påföljd.

Riksdagens beslut 1975 att avkriminalisera fel och försummelser i den offentliga verksamheten har rönt allt mer kritik på senare år. Riksdagen har gett till känna att straffansvaret för tjänstefel borde utvidgas och en statlig utredare har bland annat fått i uppdrag att överväga om det bör ske.<sup>32</sup> Det kan komma att leda till en skärpning av ansvarsutkrävandet.

Men detta har också en annan sida. Det kan belysas av två rättsfall som avgjorts av Högsta domstolen. Det ena gällde landshövdingen i Jämtland som dömdes för mutbrott i tingsrätten men frikändes av både hovrätten och Högsta domstolen men hon hade då redan vägrats förlängt förordnande.<sup>33</sup> Det andra gällde generaldirektören för Musikverket som omplacerades till Regeringskansliet sedan hon åtalats för mutbrott. Hon fick inte tillbaka sin befattning trots att även hon frikändes av Högsta domstolen.<sup>34</sup> Det är skäl att skapa en möjlighet att stänga av befattningshavare i fall som dessa.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Bet. 2017/18:KU37 punkt 8, rskr. 2017/18:229 respektive dir. 2020:54.

<sup>33</sup> "Älgjakten", NJA 2008 s. 705.

<sup>34</sup> "Musikmiddagarna", NJA 2020 s. 241.

<sup>35</sup> Denna möjlighet övervägs av en utredning, dir. 2020:120.

Som det nu ser ut ligger ansvarsutkrävandet i hög grad i mediernas händer. Men mediegranskningen är ett trubbigt instrument. Deras avslöjanden av oegentligheter sker inte alltid på ett rättssäkert sätt, deras utredningsresurser räcker inte alltid till och många fall har inte ett sådant publicistiskt intresse att de blir föremål för granskning. Det är också mer sällan som granskningar har syftet att rentvå personer som anklagats orättvist för fel eller försummelser.