

Bisysslor

Bisyslor

Utgiven av Arbetsgivarverket 2012, reviderad 2023-01-02

Arbetsgivarverket

www.arbetsgivarverket.se

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen eller arbetsdomstolens domar
AF	Anställningsförordningen (1994:373)
AVA	Affärsverksavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O Affärsverksavtal mellan Arbetsgivarverket och Seko Affärsverksavtal mellan Arbetsgivarverket och Saco-S
FB	Författningsboken, utgiven av Arbetsgivarverket
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FML	Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen
JK	Justitiekanslern eller årsboken JK-beslut
JO	Riksdagens ombudsmän eller årsboken Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
KAF	Förordningen om statliga kollektivavtal (1976:1021)
KU	Konstitutionsutskottets betänkande
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
StjL	Statstjänstemannalagen (1965:274, upphävd 1976:600)
TFN	Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet
VA	Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och Seko Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och Saco-S

Innehåll

Förkortningar	3
<hr/>	
1 Inledning	5
<hr/>	
1.1 Allmänt om innehållet	5
1.2 Bakgrunden till skriften	5
1.3 Vad avses med begreppet bisyssla?	6
2 Förtroendeskadliga bisysslor	8
<hr/>	
1.2 Grundläggande författningsbestämmelser	8
2.2 Den närmare innebörden av förtroendeskadlig bisyssla	10
2.3 Bestämmelser i andra författningar	22
2.4 Kontrollsystemet	25
2.5 Beslut och möjligheten till rättslig prövning	30
3 Andra bisysslor	34
<hr/>	
3.1 Reglering i kollektivavtal	34
3.2 Arbetshindrande bisysslor	34
3.3 Konkurrensbisysslor	38
3.4 Bisysslereglerna i chefsavtalet	38
3.5 Rättslig prövning av arbetsgivarens beslut	39
3.6 Påföljd när någon bryter mot en förbudsregel i ett kollektivavtal	40
4 Marknadsmisbrukslagen och lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehavare av finansiella instrument	41
<hr/>	
4.1 Allmänt	41
4.2 Marknadsmisbruksbrott och obehörigt röjande av viss information	42
4.3 Statlig arbetstagarernas egen handel	42
4.4 Sekretessfrågor	43
4.5 Information till arbetstagarerna	44
4.6 Arbetsrättsliga påföljder för brott mot insiderlagstiftningen	44
5 Litteraturlista	46
<hr/>	
SOU	46
Propositioner	47
Bilaga 1	48
<hr/>	
Ställningstaganden av regeringen, JK, JO och AD, m.m.	48
Bilaga 2	88
<hr/>	
Exempel på förbud att utöva bisyssla	88
Bilaga 3	89
<hr/>	
Exempel på beslut om åläggande att upphöra med en arbetshindrande bisyssla	89

1 Inledning

1.1 Allmänt om innehållet

I den här skriften ges en kortfattad redogörelse för de allmänna bestämmelserna i författning eller avtal som begränsar statliga arbetstagares rätt att ha vissa bisysslor.

Sådana begränsningar finns för tre slag av bisysslor, nämligen:

- förtroendeskadliga bisysslor
- arbetshindrande bisysslor
- konkurrensbisysslor.

I skriften redovisas också ställningstaganden av AD, regeringen, JK, JO och Statens ansvarsnämnd i vissa sådana ärenden.

Dessutom behandlas bestämmelserna om förbud för vissa arbetstagare att handla med finansiella instrument, likaså bestämmelserna om skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument och ändringar i innehavet.

1.2 Bakgrunden till skriften

Regler om bisysslor finns i LOA, AF, högskolelagen (1992:1434) och i andra författningar som gäller statsanställda. Därutöver finns det regler i de statliga kollektivavtalen, till exempel i VA.

Enligt LOA är arbetsgivaren skyldig att informera sina anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Arbetstagaren är, på begäran av arbetsgivaren, skyldig att upplysa arbetsgivaren om sina bisysslor.

En arbetsgivare är, enligt LOA, skyldig att genom beslut förbjuda förtroendeskadliga bisysslor i vissa fall. Bestämmelserna om förhandling i 11–14 §§ medbestämmandelagen (MBL) ska inte tillämpas när det gäller sådana beslut (42 § LOA). Beslutet kan överprövas slutligt i AD.

Denna skrift är till för att underlätta för arbetsgivarna att uppfylla sina skyldigheter enligt LOA och andra författningar samt att tillämpa kollektivavtalen.

Vid myndigheter där regeringen beslutat om att sådan förteckning över fondpappersinnehav som avses i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska föras, bör de arbetstagare som omfattas av förteckningen ges särskild information om reglerna om förbud för vissa arbetstagare att handla med fondpapper (se avsnitt 4).

Om en myndighet är tveksam i en fråga som avses i denna skrift till exempel om en viss bisyssla kan anses förtroendskadlig kan myndigheten samråda med Arbetsgivarverket.

1.3 Vad avses med begreppet bisyssla?

Begreppet bisyssla definieras inte i författningstext eller i kollektivavtal.

AD har dock i domen 1985 nr 69, som avsåg bisyssleförbud på det kommunala området, gjort några allmänna uttalanden om bisysslebegreppet enligt LOA.

”I 6 kap. LOA (numera 7 a–d §§ LOA) finns bestämmelser om förbud mot s.k. förtroendskadliga bisysslor; i övrigt regleras arbetstagares rätt att ha bisysslor i avtal. Lagbestämmelsen i LOA överensstämmer i sak med en bestämmelse som år 1970 infördes i den då gällande statstjänstemannalagen. Av förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1970:72 s. 75, jämför även s. 58) framgår att bisysslebegreppet omfattar varjehanda sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara en tjänstemans huvudtjänst. Även extraarbete för huvudarbetsgivaren eller annan myndighets räkning kan vara att betrakta som en bisyssla, liksom tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid. Däremot träffar lagregeln inte sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed omedelbart har samband” (jämför AD 1991 nr 99).

AD konstaterar vidare i domen 1985 nr 69 att en bisyssla inte förutsätter en viss omfattning eller att det ska vara fråga om förvärvsverksamhet. En annan sak är att sådana aspekter kan få betydelse när det gäller att bedöma om bisysslan bör förbjudas (prop. 1970:72 s. 75 f). AD finner att med bisyssla i LOA:s mening får förstås i princip varje syssla – tillfällig eller permanent – som utövas vid sidan av anställningen och som inte är hänförlig till privatlivet.

Bisyslereglererna gäller också när personen är tjänstledig från sin huvudanställning (se avsnitt 2.2.1).

Enligt Arbetsgivarverket äger vad som sägs om innebörden av bisyslebegreppet i LOA giltighet även avseende begreppets innebörd i aktuella kollektivavtal.

2 Förtroendeskadliga bisysslor

1.2 Grundläggande författningsbestämmelser

2.1.1 LOA innehåller ett allmänt förbud

En allmän bestämmelse om förbud för arbetstagare att ha en förtroendeskadlig bisyssla finns i 7 § LOA. Bestämmelsen har följande lydelse.

”En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.”

Förbudet mot vissa bisysslor är betingat av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagarna. Förbudet har funnits sedan lång tid tillbaka. I huvudsak fick reglerna sin nuvarande uppbyggnad i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform (13 § StjL och prop. 1965:60 s. 167 ff.). Vissa ändringar av reglerna gjordes 1970 (prop. 1970:72). Till grund för lagändringen låg betänkandet SOU 1969:6, som lagts fram av bisyssleutredningen. Bestämmelsen har därefter utan saklig ändring förts över till 1976 års LOA och därefter till 7 § i 1994 års LOA. Förbudet behandlades även i 2000 års Bisyssleutredning (SOU 2000:80), men ledde inte fram till någon ändring av 7 §.

2.1.2 Regeringsformens krav på objektivitet

Regeringsformen innehåller en allmän bestämmelse, som slår fast kravet på myndigheternas oväld, det vill säga objektivitet, i sin verksamhet. Den finns intagen i 1 kap. 9 § RF. Där sägs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (den så kallade objektivitetsprincipen, jämför AD 1985 nr 69).

2.1.3 Förvaltningslagens regler om jäv

Allmänna regler om jäv finns i FL

Regler om jäv finns i 16, 17 och 18 §§ förvaltningslagen (FL). De syftar till att garantera att handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna präglas av objektivitet och saklighet. De kan sägas vara ett uttryck för objektivitetsprincipen (jämför 1 kap. 9 § RF). Principen innefattar inte bara en skyldighet att behandla lika fall lika utan även att tjänstemannen inte får låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn. Reglerna om jäv avser att förhindra att en tjänsteman handlägger ett ärende när hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan sättas i fråga.

När är någon jävig?

Vilka omständigheter som grundar jäv regleras i 16 § FL. De är sammanförda i fyra grupper:

- partsjäv och intressejäv med anslutande närståendejäv
- ställföreträdarjäv och ombudsjäv
- tvåinstansjäv
- jäv genom särskilda omständigheter (så kallat delikatessjäv).

Regeln har följande lydelse.

”Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

- 1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,*
- 3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller*
- 4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.*

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.”

Verkningarna av att någon är jävig och hur jävsfrågor prövas anges i 17 och 18 §§ FL som har följande lydelse:

- **Verkan av jäv.** Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.
- **Anmälan av jäv.** Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, ska självmant omedelbart ge det till känna.
- **Prövning av en fråga om jäv.** Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska myndigheten så snart som möjligt besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan att prövningen försenas avsevärt.
- **Överklagande.** Ett beslut i en jävsfråga får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. JK och JO har i ett flertal ärenden behandlat frågor om jäv. Besluten finns intagna i de årliga publikationerna JK-beslut och JO:s ämbetsberättelse.

2.2 Den närmare innebörden av förtroendeskadlig bisyssla

Av 7 § LOA följer först och främst att en arbetstagare i princip inte får åta sig bisysslor, som medför risk för att jäv uppkommer mot honom i tjänsteutövningen.

Men förbudet gäller inte bara bisysslor som kan rubba förtroendet till arbetstagarens egen opartiskhet. Han eller hon får inte heller åta sig sådana bisysslor som kan rubba förtroendet till opartiskheten hos någon annan arbetstagare vid myndigheten eller skada myndighetens anseende (jämför AD 1991 nr 99).

2.2.1 Hur man bedömer om en bisyssla är tillåten

Bisyssleutredningen (SOU 1969:6) har anfört en rad synpunkter på hur man bör bedöma en bisysslas tillåtlighet enligt 7 § LOA. Av prop. 1970:72 framgår att dessa synpunkter borde kunna bli till god ledning vid bedömningen i framtiden. Föredragande minister stryker särskilt under följande (s. 75 f):

”När man prövar risken för förtroendeskada ska man ta hänsyn till omfattningen av arbetstagarens bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde (jämför JO 1992/93 s. 582 ff.).”

2000 års bisyssleutredning fann att det nuvarande bisysslebegreppet i lagen var väl avvägt och föreslog ingen förändring av tillämpningsområdet i sig. Den nedan följande genomgången av vilka överväganden som bör göras vid bedömning av om en bisyssla är förtroendeskadlig bygger således i huvudsak på tidigare förarbeten, lagstiftning och praxis.

Tillåtna bisysslor

Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas

- fackliga förtroendeuppdrag (se avsnitt 2.2.3)
- politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag
- statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet
- uppdrag på grund av en domstols förordnande enligt föräldrabalken.

Särskild försiktighet vid myndighetsutövning

Särskilt försiktig bör man vara med bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagare eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Här avses – förutom domstolar med flera – exempelvis vissa tjänstemän inom polisorganisationen och länsstyrelserna, åklagare, utmätningsmän, förrättningslantmätare.

Anställning hos en enskild arbetsgivare torde för arbetstagare med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning få anses förbjuden. Även andra typer av privata bisysslor kan för deras del ofta vara otillåtna, till exempel näringsverksamhet i egen regi (jämför AD 1989 nr 123) eller ersättningsgivande enskilda uppdrag med rättslig anknytning eller styrelseuppdrag i affärsföretag. Detta gäller även uppdrag som suppleant (ersättare).

Angående värdepapperstransaktioner inom ramen för en arbetstagares förvaltning av privata tillgångar samt förhållandet till förbudsregeln i tidigare 4 § insiderlagen, se AD 1991 nr 99.

Av propositionen framgår alltså att bisyssleutredningens synpunkter på frågan om en bisysslas tillåtlighet kunde bli till god ledning vid tillämpningen av rättsregeln. Ur propositionens redogörelse för utredningens synpunkter kan här återges följande (prop. 1970:72 s. 58 f).

Samlad bedömning

Utredningen anser att man bör göra en samlad bedömning av de omständigheter som kan ha betydelse för att bevara allmänhetens förtroende till opartiskheten. Man bör alltså bedöma hur stor risken är i det aktuella fallet och vilken riskgrad som kan vara försvarlig.

Arbetsuppgifternas beskaffenhet

Den närmare beskaffenheten av såväl arbetstagarens som myndighetens uppgifter bör tillmätas betydelse. Till omständigheter som medför att endast en jämförelsevis låg riskgrad bör accepteras hör exempelvis att arbetstagaren eller myndigheten

- har typiskt maktutövande funktioner
- förvaltar allmän egendom
- befattar sig med upphandlingsfrågor och dylikt
- utövar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

Bisysslans omfattning och beskaffenhet

Vidare är bisysslans omfattning och beskaffenhet av betydelse. En omfattande bisyssla kan anses vara riskfylld redan på grund av svårigheten att bestämma vad dess utförande kan kräva för åtgärder. Om uppgifterna i bisysslan är av mera kvalificerat slag, finns det ofta högre risker, likaså om bisysslan har beröring med myndighetens arbetsområde (jämför JO 1994/95 s. 185 f).

Om bisysslan utförs för en enskilds räkning, kan riskerna också ibland vara större, vilket hänger samman med att man mera sällan har att räkna med att offentliga myndigheter står i motsatsförhållande till varandra. Risken för tvåinstansjäv (se 16 § 1 st. 3 FL) och liknande situationer bör emellertid beaktas.

För riskbedömningen kan det vidare ha betydelse, om det med bisysslan följer ekonomiska förmåner för arbetstagaren.

Enligt bisyssleutredningen kan allmänna intressen tala för att en arbetstagare åtar sig sysslan. Detta bör då tas med i bedömningen. I en del fall kan ett mera typiskt arbetsgivarintresse ges ett visst beaktande.

Ibland bör det beaktas att det kan vara av vikt för någon att få anlita en tjänsteman som expert. Om huvudanställningen och bisysslan utförts inom samma geografiska område påverkar detta riskbedömningen (se AD 2005 nr 55 och AD 2022 nr 18).

Fackliga uppdrag

När det gäller fackliga uppdrag, kan det enligt utredningens mening ibland finnas anledning för myndigheterna att överväga sådana åtgärder för att undanröja risker för bristande förtroende (se avsnitt 2.2.3).

Ideella uppdrag

Ett starkt personligt intresse hos arbetstagaren för en viss bisyssla kan i en del fall medföra att en högre risk godtas, till exempel när det gäller ideella uppdrag (jämför prop. 1970:72 s. 75). Angående hänsynstagande till arbetstagarens personliga intresse av att utöva en viss bisyssla, se även AD 1989 nr 123 och JO 1994/95 s. 185.

I 2000 års bisyssleutredning görs dock vissa uttalanden i förtydligande riktning (s. 167). Där sägs beträffande ideella förtroendeuppdrag att inte heller sådana uppdrag alltid är riskfria. Om ett uppdrag i en ideell organisation innebär att man har ett ansvar för medelsförvaltning eller någon kommersiellt betonad del av verksamheten, bör man vara försiktig. Det gäller i synnerhet om organisationen har något slag av samröre med den myndighet där man har sin huvudanställning.

Tjänstledighet

Utöver vad som här återgivits ur propositionen (1970:72) kan också nämnas att förbudet gäller i princip även då arbetstagaren är tjänstledig från sin anställning (jämför referat A 11 i bilaga 1). Detta torde dock inte gälla om tjänstledigheten beror på att arbetstagaren genom förening av anställningar uppehåller en annan anställning i vilken förbudsregeln saknar betydelse i fråga om den aktuella bisysslan. Om en myndighet är tveksam om tillämpligheten av förbudet kan myndigheten samråda med Arbetsgivarverket. Samråd kan också ske om arbetstagaren begär tjänstledighet för att inneha en annan, till exempel privat anställning, eller för att driva en egen verksamhet och myndigheten är tveksam om 7 § LOA hindrar att arbetstagaren innehar anställningen eller driver verksamheten vid sidan av sin statliga anställning.

2000 års bisyssleutredning uppmärksammade att förhållandet mellan LOA:s regler om bisysslor och lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet är oklar. Utredningen föreslog därför vissa förändringar (s. 171). Regeringen (prop. s. 11) gjorde dock den bedömningen att det för att förhindra förtroendskadliga bisysslor för offentliganställda inte behöver göras några ändringar i lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet. En offentlig arbetsgivares beslut om ledighet enligt den lagen – eller enligt någon annan bestämmelse om

ledighet – innebär nämligen enligt regeringen att arbetstagaren under ledigheten inte får bedriva verksamhet som står i strid med 7 § LOA.

Säkerhetsskydd

Enligt 3 kap. 5–11 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska en anställning placeras i säkerhetsklass. I AD 2017 nr 48 framförs följande.

”På samma sätt som att bisysslor, som leder till mer påtaglig risk för att den offentligt anställda ofta måste anmäla jäv i sin huvudanställning torde vara otillåtna enligt 7 § LOA, kan, inte heller en bisyssla anses vara förenlig med anställningen, om den medför att en person enligt arbetsgivarens omsorgsfullt gjorda bedömning inte uppfyller kraven på lojalitet och pålitlighet från säkerhetssynpunkt för den säkerhetsklassade anställning han eller hon har.”

Enligt AD är det tydligt att det i sådana situationer finns klara risker för en förtroendeskada av det slag som avses i 7 § LOA. Att anställningen är säkerhetsklassad gör dessutom i sig att endast en låg risk för förtroendeskada kan accepteras.

2.2.2 Bisysslans karaktär av uppdrag eller anställning, m.m.

Förbudet i 7 § LOA gäller oberoende av om bisysslan civilrättsligt är att hänföra till uppdrag eller anställning eller till egen verksamhet. Vidare är det utan betydelse om uppdrags- eller arbetsgivaren är ett enskilt eller offentligt rättssubjekt. Även en bisyssla som utförs för statens räkning kan alltså vara oförenlig med bestämmelserna. I regel får man dock förutsätta att en bisyssla som har lämnats av en statlig myndighet inte omfattas av förbudet (se i avsnitt 2.5.2 om samråd mellan myndigheterna). Regeln i 7 § LOA hindrar i många fall inte en arbetstagare att åta sig ett medborgerligt förtroendeuppdrag, till exempel ett uppdrag som ledamot av riksdagen eller ett kommunalt förtroendeuppdrag (jämför hänvisningarna i 2 § tjänstledighetsförordningen 1984:111). En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall med beaktande av alla relevanta omständigheter.

Uppdrag inom privatlivet

I prop. 1970:72 s. 75 nämns att även tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid kan vara oförenlig med tjänsten. Men det framhålls också att förbudet inte träffar sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra till den anställdes privatliv och vad som har omedelbart samband med detta (jämför AD 1991 nr 99).

2.2.3 Fackligt uppdrag

2000 års bisyssleutredning berörde frågan om hur fackliga uppdrag ska bedömas ur ett bisyssleperspektiv. Utredningen ansåg att fackliga och ideella förtroendeuppdrag kunde nämnas bland mindre riskabla bisysslor. Men i utredningen påpekades att inte heller sådana uppdrag alltid är riskfria. Om ett uppdrag i en ideell organisation innebär att man har ett ansvar för medelsförvaltning eller någon kommersiellt betonad del av verksamheten, bör man vara försiktig. Det gäller i synnerhet om organisationen har något slag av samreöre med den myndighet där man har sin huvudanställning. I fråga om fackliga uppdrag bör enligt utredningen arbetstagare som har till uppgift att förhandla för myndigheten, handlägga personalfrågor eller på annat sätt ta till vara arbetsgivarens intressen undvika styrelse- eller förtroendemannauppdrag hos en facklig organisation (prop. 2000/01:147 s. 168).

Fackligt uppdrag och jäv

Frågan i vad mån ett fackligt uppdrag kan grunda jäv (jämför 16 § FL) har diskuterats under förarbetena till statstjänstemannalagen (prop. 1965:60 s. 123). Man har då särskilt tänkt på arbetstagare, som företräder det allmänna i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna eller som i ledande ställning handlägger personalärenden.

Föredraganden framhåller i propositionen att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare tillhör eller tillhört en organisation, som utgör förhandlingspart, inte bör anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen.

Föredragande framhåller vidare att det förhåller sig annorlunda om arbetstagaren tillhör en organisations styrelse eller innehar ett annat förtroendeuppdrag för en organisation eller är funktionär inom den. En sådan speciell anknytning till en organisation måste vara ägnad att förringa tilltron till arbetstagarens vilja och förmåga att vid handläggningen av ett ärende, där arbetstagarens egen organisation står som motpart, bortse från andra intressen än dem arbetstagaren har att ta till vara i tjänsten.

Arbetstagaren bör därför avhålla sig från att i tjänsten ta befattning med sådana ärenden. Detta gäller vare sig ärendet avser ett ämne där avtal får träffas eller någon annan fråga.

Det är uppenbarligen angeläget att arbetstagarna noga iakttar det jäv som här föreligger. Föredraganden godtar således inte uppfattningen att exempelvis en chef för en lokal statlig myndighet skulle vara oförhindrad att i tjänsten förhandla med företrädare för en organisation, där han själv är förtroendeman (prop. 1965:60 s. 123 och s. 82 f).

Ett jävsförhållande bör enligt föredraganden (prop. 1965:60 s. 124) få till resultat att en arbetstagarare, i vars normala tjänsteutövning det ingår att ta till vara arbetsgivarens intresse gentemot arbetstagarorganisationerna, i sitt eget intresse inte mottar sådana uppdrag inom en arbetstagarorganisation som kan grunda jäv.

En facklig förtroendemans vanliga situation måste förutsättas innebära, inte bara att förtroendemannen ska vara en direkt talesman för sin organisation vid kontakter med myndigheten utan också, att han tillsammans med organisationens övriga fackliga förtroendemän ska avväga organisationens ställningstaganden i olika avtals- och samverkansfrågor. Sådana ställningstaganden kan avse relationerna både till myndigheten och till samarbetande eller konkurrerande organisationer vid myndigheten.

Det kan påminnas om att en part på arbetsmarknaden enligt allmänt vedertagna rättsgrundsatser har rätt att utan insyn eller inflytande från motparten utarbeta underlag för sina överväganden och ställningstaganden i en förhandlingsfråga. Detta innebär bland annat att en arbetsgivare har rätt att fritt välja, vem eller vilka som ska biträda honom med att utföra förarbete inför förhandlingar (prop. 1975/76:105, bilaga 1 s. 215, jämför AD 1988 nr 76, 1991 nr 13). Det är mot denna bakgrund självklart, att arbetsgivaren inte utnyttjar en facklig förtroendemans arbetsinsats i en sådan situation, liksom att arbetsgivaren beaktar sådana omständigheter vid sina personaldispositioner.

Organisatoriska åtgärder på grund av bisyssla

Det kan tilläggas att 1969 års bisyssleutredning, när det gäller fackliga uppdrag, har uttalat att det ibland kan finnas anledning för myndigheterna att överväga organisatoriska åtgärder för att undanröja risker för bristande förtroende (se prop. 1970:72 s. 59 och 75 f). I FML finns emellertid vissa regler till skydd för arbetstagarare som innehar ett fackligt uppdrag. Bland annat är en arbetsgivare skyldig att före en tilltänkt omplacering eller liknande varsla arbetstagararens lokala arbetstagarorganisation och på begäran överlägga med den (5 §, FML jämför AD 1977 nr 200).

2.2.4 Praxis avseende förtroendeskadliga bisysslor

Det kan i många fall vara svårt att avgöra om en viss bisyssla är förenlig med bestämmelserna i 7 § LOA. Förutom i uttalanden i propositioner och andra förarbeten till lagstiftningen kan vägledning för bedömningen av ett konkret fall hämtas från den praxis som bildats genom AD:s domar, regeringens beslut samt genom uttalanden av JK och JO. I bilaga 1 finns en

redogörelse för beslut och andra ställningstaganden som har principiellt intresse för tolkningen av 7 § LOA eller motsvarande bestämmelser i 6 kap. 1 § den äldre LOA eller i 13 § statstjänstemannalagen (StjL).

AD har i ett antal domar prövat frågan om förtroendskadliga bisysslor. Detta har dels skett i mål när arbetstagaren har begärt en prövning av arbetsgivarens beslut enligt 7 c § LOA (se avsnitt 2.5.1), dels i samband med att AD prövat andra arbetsrättsliga frågor, till exempel i samband med disciplinpåföljd.

Nedan följer en kort redogörelse av ett antal AD-domar som berört frågan om förtroendskadliga bisysslor.

Uthyrning av snöskoter

AD 1999 nr 106 rörde en officer som bedrivit verksamhet med uthyrning av snöskotrar till Försvarmakten. AD ansåg att det inte råder någon tvekan om att det allmänt sett inte är förenligt med LOA att en anställd bedriver näringsverksamhet som inte bara har beröring med den aktuella statliga verksamheten utan även har den anställdes egen arbetsgivare som kund. AD fann det tydligt att verksamheten har kunnat rubba förtroendet inte bara för hans egen utan även för andra försvarsanställdas opartiskhet i arbetet. Hans näringsverksamhet ansågs även ha kunnat skada Försvarmaktens anseende. Frågan prövades i samband med tvist som rörde disciplinpåföljd och A godtog att officeren tilldelades en varning.

Bouppteckningar

AD 2000 nr 116 rörde en skattehandläggares verksamhet med bouppteckningar. Samt ett påföljande avskedande på grund av bisysslan samt för påstådda skattekonomiska oegentligheter. Rörande bisysslan uttalade AD att bisysslan kom att få en avsevärt mycket större omfattning än arbetstagaren upplyst arbetsgivaren om och fått godkännande till. AD ansåg att det inte råde någon tvekan om att en bisyssla som innefattar näringsverksamhet av det aktuella slaget utgör en påtaglig risk för förtroendskada. Till detta kom att arbetstagaren utövade verksamheten på ett sätt som AD ansåg klart olämpligt. Han använde skattemyndighetens stämpel och utdrag ur dess ADB-register och han uppgav numret till sin tjänstetelefon på arbetsplatsen. AD drog slutsatsen att arbetstagaren i viss utsträckning ägnat sig åt sin bisyssla under sin arbetstid. AD fann att det fanns klara risker för förtroendskada. Men vid bedömningen av avskedandefrågan tillmätte AD det stor betydelse att arbetstagaren helt upphörde med bisysslan sedan skattemyndigheten uppmanat honom att göra det och avskedandet ogiltigförklarades.

Överlevnadskurser

AD 2004 nr 108 rörde två beslut enligt 7 c § LOA om att två polismän inte skulle åta sig bisysslor. Besluten avsåg dels en polis som hade för avsikt att anordna friluftsanslag för grupper och företag med betoning på bland annat överlevnad, dels en polis som avsåg att arbeta som deltidsbrandman. Överlevnadskurserna skulle främst hållas av polismannens make men polismannen skulle vara maken behjälplig med att förbereda matlagning, handha bokföring och försälja kroppsvårdsprodukter. Verksamheten skulle bedrivas på polismannens tjänstgöringsort. AD konstaterade att det förhållandet att möjliga kunder känner till att en av kursarrangörerna är polis kan medföra en risk att detta förhållande uppfattas som en garanti för kursverksamhetens kvalitet och att det vidare kan uppstå misstankar om att en affärsdrivande polisman eller dennes kollega inte är helt opartisk i sin tjänsteutövning i frågor och ärenden som berör personer som ingår i bolagets kundkrets. Enligt AD måste man vid bedömningen av bisysslans tillåtlighet även ta hänsyn till karaktären och omfattningen av den verksamhet bolaget avser att bedriva. Enligt AD kan det inte anses utrett att polismannen skulle kunna dra fördel av sin statliga anställning i den tänkta bisysslan. Det hade inte lagts fram någon utredning om i vilken omfattning den planerade verksamheten skulle bedrivas eller vilket ekonomiskt värde verksamheten skulle komma att få. Med hänsyn härtill kunde det knappast uppstå några påtagliga beröringspunkter mellan polismannens anställning som polis och hennes planerade engagemang i bolaget. Den tilltänkta bisysslan kunde inte anses stå i strid med bestämmelsen i 7 c § LOA och polismyndighetens beslut upphävdes.

Deltidsbrandman

Bisysslan som deltidsbrandman (AD 2004 nr 108) innebar att polismannen skulle arbeta som deltidsbrandman i en kommun som omfattades av polismannens polismyndighetsområde. Polismannen var dock placerad i en annan kommun än där arbetet som deltidsbrandman skulle utföras. AD konstaterade inledningsvis att det fanns tydliga beröringspunkter mellan polisen och räddningstjänstens verksamheter. Enligt polisförordningen är en polisman skyldig att anmäla sig till polisiärt arbete vid särskilt allvarliga händelser, till exempel omfattande bränder. Vid en räddningsinsats kan det inte vara möjligt för en och samma person att upprätthålla funktionen som brandman och polis samtidigt. AD fann dock att detta inte torde skada polismyndighetens anseende. För brandmän finns även särskilda sekretessregler till skydd för bland annat enskildas personliga förhållanden som kan uppdagas vid räddningsinsatser. Förhållanden som i sin tur omfattas av polisens rapporteringsskyldighet. Enligt AD var det svårt

att bedöma hur stor risken var för konflikter mellan tystnadsplikten och rapporteringsskyldigheten men att detta snarare skulle kunna skada räddningstjänstens anseende än polisens. AD konstaterar vidare att deltidsbrandmän utför samhällsnyttiga uppgifter och att inget talade för att allmänheten generellt skulle vara annat än positivt inställd till att en polisman på sin fritid arbetar som deltidsbrandman. Vid en samlad bedömning fann AD att de eventuella riskerna för förtroendskada som skulle kunna uppstå framstod som försvarliga. Den tilltänkta bisysslan kunde inte anses stå i strid med 7 § LOA och polismyndighetens beslut upphävdes.

Släpvagnsförsäljning

AD 2005 nr 55 rörde en polisinspektör med placeringen på en mindre ort. Bisysslan bestod av försäljningsverksamhet av släpvagnar och reservdelar till släpvagnar. Polismyndigheten beslutade därför, i enlighet med 7 c § LOA, att polisinspektören skulle upphöra med bisysslan. Polisinspektören arbetade som trafikpolis med uppgift att bland annat kontrollera fordon. Släpvagnarna och reservdelarna hade ett högt ekonomiskt värde och verksamhetens omfattning var relativt stor. Det var på orten allmänt bekant att mannen arbetade som polis och att han bedrev ovan nämnda försäljningsverksamhet. Polismannens yrkesroll kunde medföra att det uppfattades som en garanti för kvaliteten på de produkter som såldes. AD konstaterade också att kontakterna mellan säljare och köpare, bland annat med beaktande av konsumentlagstiftningen, inte kunde anses begränsade till enbart tidpunkten för köpen. Med hänsyn till ortens storlek och polismannens roll som trafikpolis är det troligt att polismannen eller någon av hans kollegor vid kontroll av fordon skulle stöta på en släpvagn som polismannen sålt. Det var, enligt AD, lätt att föreställa sig situationer där detta förhållande kunde få betydelse för de inblandade personernas agerande. I varje fall måste det föreligga en tydlig risk för att det från allmänhetens sida kunde uppfattas att frågan om var släpvagnen är köpt kunde ha betydelse för polisens agerande i ett visst fall. AD fann att bisysslan vid en samlad bedömning inte var förenlig med 7 § LOA och att polismyndighetens beslut därför inte skulle ändras.

Ordförande i Socialnämnden

I AD 2011 nr 83 prövades om tre polisinspektörers politiska förtroendeuppdrag i respektive hemkommuns socialnämnd var att anse som förtroendskadlig bisyssla enligt 7 § LOA.

Polisförbundet gjorde gällande att 7 § LOA inte var tillämplig på en bisyssla i form av ett politiskt förtroendeuppdrag i en kommun och anförde att kommunallagen hade företräde framför LOA.

Staten lyfte fram att det fanns beröringspunkter mellan socialnämndens och polismyndighetens verksamheter. Vidare menade staten att det förelåg en lagkonflikt mellan socialtjänstsekretessen och rapporteringsskyldigheten enligt 9 § polislagen (vilken innebär att en polis som får kännedom om brott som faller under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman). Staten gjorde även gällande att bisysslan var förtroendeskadlig eftersom man som förtroendevald i socialnämnden får ingående information om personers privatliv, och det därmed finns en risk för att allmänheten tror att denna information kan påverka bedömningen av dessa personer och deras anhöriga, men då inom ramen för polisens verksamhet.

AD fann att 7 § LOA var tillämplig på de aktuella förtroendeuppdragen. AD uttalade att intressekonflikten mellan huvudsysslan och bisysslan var relativt låg och så även risken för förtroendeskada. Å andra sidan bör inte ens en låg risk tolereras inom polisen. Men, då förtroendeuppdrag mindre ofta anses utgöra en otillåten bisyssla och då det föreligger såväl ett starkt personligt som allmänt intresse av att polisen åtar sig förtroendeuppdrag, låg risken inom ramen för vad som bör tolereras. Polismyndighetens beslut om förbud mot de aktuella bisysslorna upphävdes. Domen var dock inte enhällig.

Kronoinspektörs uppdrag som god man och förvaltare

I AD 2014 nr 45 behandlades frågan om en kronoinspektörs uppdrag som god man och förvaltare var ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i arbetet eller kunde skada Kronofogdemyndighetens anseende. En kronoinspektör vid Kronofogdemyndigheten hade sedan länge ett domstolsförordnande som god man och förvaltare vid sidan om sin anställning. År 2011 intog Kronofogdemyndigheten en restriktivare hållning till denna typ av bisyssla. I sin anställning måste en kronoinspektör vara opartisk medan han som god man ska vara partisk i förhållande till sina huvudmän, och myndigheten menade att om någon av huvudmännen skulle bli föremål för myndighetens handläggning skulle en intressekonflikt kunna uppstå. AD menade dock att det inte förelåg påtagliga beröringspunkter mellan bisysslan och anställningen. Kretsen av huvudmän var begränsad och en eventuell intressekonflikt om någon av dessa personer blev föremål för myndighetens åtgärder skulle kunna lösas genom tillämpning av jävsreglerna (det vill säga att kronoinspektören inte fick handlägga ärenden som hade med huvudmännen att göra). Bisysslan som god man och förvaltare har dessutom ett starkt allmänintresse och väger upp den eventuella risken för förtroendeskada.

Ordförande i ideell organisation

AD 2018 nr 45 rörde en polis som på sin fritid verkar som ordförande i en ideell förening som bland annat ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för våld i nära relationer. Polisen ifråga arbetade inte med brottsutredningar.

Enligt AD finns det klara beröringspunkter mellan föreningens verksamhet, såvitt avser stöd och hjälp åt ena partssidan, den som anser sig utsatt för brott, och Polismyndighetens verksamhet. Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening är därför en bisyssla som till sin art typiskt sett riskerar förtroendet för Polismyndighetens opartiskhet. Allmänheten kan lätt få intrycket att den polis som frivilligt agerar ensidigt på sin fritid genom att engagera sig för den ena partssidan, också kan komma att påverka sitt eget eller andras arbete vid Polismyndigheten.

Domen slår fast att Polisens verksamhet är känslig för förtroendeskada och att verksamhetens karaktär gör att det är viktigt med allmänhetens förtroende för att den bedrivs opartiskt och sakligt. Den som är verksam som polis kan därför vara tvungen att avstå från vissa aktiviteter som kan ha beröring med Polismyndighetens verksamhet. Detta gäller även om det finns ett starkt personligt intresse av att få utöva bisysslan.

I målet argumenterade staten för att det saknade betydelse vilka arbetsuppgifter polisen för närvarande utförde eftersom hon kunde arbetsledas till uppgifter som hade med brottsutredning att göra. Dessutom hade allmänheten inte någon närmare insikt i vilka arbetsuppgifter som hon utförde som polis. Det är därför bra att AD slår fast att det inte är av avgörande betydelse vilka arbetsuppgifter arbetstagaren har för närvarande, jämför dock AD 2011 nr 83. Domen ger inte svar på hur man ska se på bisysslor för andra anställda än poliser inom polismyndigheten.

Det är även viktigt att AD uttalar att det inte var av betydelse huruvida det var allmänt känt att polisen ifråga hade sin bisyssla. Det får förstås så, för det fall bisysslan är okänd, att det föreligger en latent risk för förtroendeskada om och när bisysslan uppdagas.

Engagemang i supporterförening och försäkringsbolag

AD 2022 nr 18 handlade om två poliser som hade uppdrag som styrelseledamot och styrelsesuppleant i föreningen Camp Sweden och AD 2022 nr 24 rörde en polis som var ledamot av fullmäktige i Länsförsäkringar Uppsala.

I tidigare rättspraxis gällande polisens bisysslor har domstolen tydligt uttalat att den polisiära verksamheten i största utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskilda och även har vissa inslag av rättskipande uppgifter. Det måste därför ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för polisens opartiskhet ska upprätthållas. Generellt kan det därför sägas att riskgraden för förtroendskada på grund av bisysslor är hög när det gäller poliser, och att endast förhållandevis små risker för sådan förtroendskada bör få accepteras.

Av domarna kan man dock konstatera att det inte är tillräckligt att det endast finns vissa beröringspunkter mellan bisysslan och den polisiära verksamheten, utan arbetsgivaren måste också visa att beröringspunkterna medför en befogad och konkret risk för att en förtroendskada faktiskt uppkommer främst vid den myndighetsenhet där den statsanställda arbetar. Ringa risk för förtroendskada får accepteras, även av Polismyndigheten. Av särskilt intresse i dessa domar är att det tydligt framgår av domskälen att arbetsgivaren bör bedöma risken för förtroendskada inte enbart utifrån arbetstagarens aktuella arbetsuppgifter utan också utifrån vilken faktisk myndighetsenhet arbetstagaren verkar vid, och vilken koppling den har till den aktuella bisysslan.

I bilaga 1 finns en översikt av fler AD-mål från senare år om bisysslor.

2.3 Bestämmelser i andra författningar

Kompletterande bestämmelser om förbud mot förtroendskadliga bisysslor finns i andra lagar och författningar. I det följande berörs några av dessa förbud.

2.3.1 Domare

Som exempel på sådana lagbestämmelser kan i fråga om domare med flera nämnas:

- 19 kap. 8 § 2 st. föräldrabalken
- 7 kap. 1 § 2 st. konkurslagen (1987:672)
- 4 kap. 6 § 1 st., 12 kap. 3 och 22 §§ samt 21 kap. 3 § 3 st. rättegångsbalken.

Beträffande domare uppmärksammas i lagmotiven (prop. 1970:72 s. 79) särskilt frågan om uppdrag som skiljeman. Med hänsyn till den restriktiva hållning som statsmakterna har intagit i fråga om vissa domares möjligheter att åta sig skiljemannauppdrag och till vad som i övrigt anförs om detta i motiven, ansåg sig föredraganden kunna förutsätta att domare iakttar stor försiktighet beträffande sådana uppdrag, särskilt om det gäller att ta emot uppdrag från enskild part att ingå i en skiljenämnd.

Frågan om domares bisysslor behandlas utförligt i 2000 års bisyssleutredning (s. 148 ff.). Se även uttalande av JK i referat B 2.7 i bilaga 1.

För domare finns i 7 d § LOA en särskild anmälningsskyldighet avseende bisysslor, se p 2.4.4.

2.3.2 Högskolelärare

2000 års bisyssleutredning ägnade högskolelärarna särskild uppmärksamhet mot bakgrund av att det gäller särskilda regler för dessa. Den följande redogörelsen bygger på utredningens arbete, s. 91–93. Några ändringar i sak i förhållande till vad som gällde tidigare har dock inte skett.

Det finns i 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) en särskild bisysslerregel som rör högskolelärarna. Enligt bestämmelsen får en lärare vid en högskola vid sidan av sin anställning som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde, om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla, så kallad FoU-bisyssla, ska hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen.

Rena undervisningsuppdrag räknas inte som forskning eller utvecklingsarbete enligt bestämmelsen. Sådana uppdrag får alltså bedömas enligt 7 § LOA. Det gör inte heller uppdrag som forskaren har på grund av sina mera allmänna kunskaper än sin ämnesspecifika kompetens. De bisysslor som avses är enligt förarbetena till bestämmelsen i högskolelagen till exempel rådgivning i vetenskapliga frågor och andra konsultuppdrag inom anställningens ämnesområde. Dit hör också verksamhet som grundar sig på lärarens uppfinningar inom ämnesområdet eller på produktionsmetoder som han eller hon utvecklat. Att vara ledamot i styrelsen för ett bolag, vars verksamhet anknyter till lärarens ämnesområde, kan också betraktas som en FoU-bisyssla enligt bestämmelsen. Lärarna torde ha stora möjligheter att publicera sina kunskaper och insikter i skriftlig form på eget initiativ eller på uppdrag av privata förlag under förutsättning att det inte är arbetshindrande.

För FoU-bisysslor liksom för andra bisysslor gäller att de inte får vara vare sig förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande.

Meningen med bestämmelsen om FoU-bisyssla var att universitets- och högskolelärarna i ökad utsträckning skulle få utöva sådana bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete som innebar att de utnyttjade sina speciella ämneskunskaper. Syftet med att i större omfattning tillåta FoU-bisysslorna var enligt föredragande statsrådet att på bästa sätt ta till vara den samhällseliga resurs som finns i den högt kvalificerade och specialiserade kompetensen hos högskolans lärare. Man tänkte då särskilt på de tekniska och naturvetenskapliga områdena. Det var inte fråga om att bereda högskoleforskare förmåner jämfört med andra statsanställda. Föredraganden utgick från att uppdragsforskning även i fortsättningen skulle vara den dominerande formen för samverkan mellan högskola och näringsliv.

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen har högskolorna som en av sina uppgifter att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.

Det finns en särskild skyldighet för högskolorna att informera om lärares bisysslor, se avsnitt 2.4.4. För lärare vid högskolorna finns även en särskild anmälningsskyldighet avseende bisysslor, se avsnitt 2.4.4.

Det bör i tydlighetens intresse tilläggas att det som har sagts om högskolor i detta avsnitt gäller också universitet (se 1 kap. 1 § andra stycket högskolelagen och 1 kap. 2 § högskoleförordningen).

2.3.3 Personalföreträdare

För personalföreträdare enligt personalföreträdarförordningen (1987:1101, jämför prop. 1974:1 s. 45) gäller i fråga om jäv vissa avsteg från reglerna i 16 § FL (se 13 och 14 §§ förordningen).

2.3.4 Myndigheternas instruktioner

Av prop. 1970:72 framgår att administrativa specialbestämmelser om bisysslor ska behållas eller meddelas bara när det av pedagogiska eller andra skäl anses nödvändigt (s. 76).

I samband med 2002 års ändringar av bisysslereglerna konstaterade lagstiftaren att det inte fanns några behov av att ändra reglerna i sak som gäller bisysslor för statsanställda.

2.4 Kontrollsystemet

2.4.1 Allmänna utgångspunkter

Genom 2002 års ändringar gjordes dock omfattande ändringar av kontrollsystemet kring bisysslor. Regeringen ansåg att kontrollsystemet skulle skärpas, förtydligas och göras mera öppet. Samtidigt ansåg regeringen att kontrollen inte får vara så omfattande eller närgången att den blir överdrivet byråkratisk eller integritetskränkande. Men regeringen framhöll att det är viktigt att arbetsgivarnas och arbetstagarnas ansvar och skyldigheter framgår tydligt.

Regeringen ansåg att de element som bör ingå i ett effektivt och tydligt kontrollsystem är:

1. En skyldighet för arbetsgivaren att informera sina arbetstagare om vad som är otillåtet.
2. En skyldighet för arbetstagaren att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor.
3. En skyldighet för vissa arbetstagare med anställningar som ställer särskilt stora krav på förtroende för innehavaren att självmant anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren.
4. En skyldighet för arbetsgivaren att reagera när denne får kännedom om otillåtna bisysslor.

Genom ett sådant kontrollsystem avseende de förtroendeskadliga bisysslorna, ska allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen upprätthållas.

Kontrollen av de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna borde däremot enligt regeringen alltså i första hand vara en fråga för kollektivavtalsparterna på området att reglera. På grund av sakens natur kan den angivna principiella uppdelningen mellan författning och kollektivavtal dock inte upprätthållas strikt. Arbetstagarens skyldighet att uppge sina bisysslor kan ju rimligen inte inskränkas till bara de bisysslor som arbetstagaren själv anser skulle kunna vara förtroendeskadliga, utan måste avse i princip alla bisysslor (prop. 2000/01:147 s. 20).

2.4.2 Arbetsgivarens skyldighet att informera om förtroendeskadligheten

Arbetsgivaren ska enligt 7 a § LOA på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Den skyldigheten ska tillämpas även beträffande justitiekanslern och justitieråden.

Enligt propositionen till ändringarna i LOA (prop. 2000/01:147 s. 21) minskar en väl fungerande information till de anställda riskerna för att förtroendeskadliga bisysslor förekommer och utgör därmed ett viktigt led i det förebyggande arbetet. Att arbetsgivaren informerar arbetstagarna om det som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig, visar att arbetsgivaren tar frågan på allvar och höjer medvetenheten om de problem som kan finnas med bisysslor.

Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen (s. 29) kan informationen lämnas både muntligt och skriftligt till arbetstagarna. Det är som huvudregel lämpligt att myndigheten bland arbetstagarna sprider en skriftlig vägledning om bisysslor. Den vägledningen kan finnas på papper eller vara tillgänglig för arbetstagarna i elektronisk form till exempel via intranät. Frågan om bisysslor bör också beröras muntligt vid anställning och vid personalträffar. Det finns givetvis inget som hindrar att arbetsgivarmyndigheten använder sig av skriftligt informationsmaterial som utformats av någon annan, till exempel en central förvaltningsmyndighet eller Sveriges Kommuner och Regioner.

Det förhållandet att en arbetsgivare har eller inte har lämnat information – rättvisande eller missvisande – påverkar inte i sig bedömningen av om en viss arbetstagares bisyssla är förenlig med bestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor i 7 § LOA eller inte.

I tvister om bisysslor kan det bli av betydelse vilken information om bisysslor som lämnats till arbetstagarna. Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för hur och när information lämnats om bisysslor om detta är tvistigt. Det är därför av vikt att det går att visa hur informationen lämnats.

2.4.3 Arbetstagarens skyldighet att på begäran lämna uppgifter om sina bisysslor

En arbetstagare ska enligt 7 b § LOA på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om arbetstagarens bisysslor är tillåtna. Den skyldigheten gäller även justitiekanslern och justitierådet (se 3 § LOA).

För att arbetsgivaren, när det finns anledning till det, ska ha möjlighet att kontrollera om det förekommer förtroendeskadliga bisysslor, har regeringen funnit att det är nödvändigt att de offentliganställda har en tydlig skyldighet att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor. En sådan skyldighet måste av naturliga skäl omfatta alla slags bisysslor, men arbetsgivaren kan givetvis, när det finns skäl till det, begränsa sin begäran om uppgifter till att avse bara vissa typer av bisysslor. Regeringen konstaterar dock att vid övervägandet och tillämpningen av en sådan bestämmelse, de offentliganställdas fri- och rättigheter måste beaktas och respekteras.

När det gäller bisysslor som utövas i form av det som skyddas av tryckfrihetsförordningen så finns det ingen möjlighet att i annan lag göra begränsningar i tryckfriheten. De begränsningar som finns, är de som anges i själva tryckfrihetsförordningen.

Vad gäller rättigheter enligt regeringsformen är det dock annorlunda och mer komplicerat. Yttrandefriheten och föreningsfriheten är reglerade som rättigheter i 2 kap. 1 § RF. Dessa rättigheter kan emellertid begränsas i lag. I 2 kap. 20 § RF framgår att begränsningar i där uppräknade fri och rättigheter i regeringsformen får göras, bland annat yttrandefriheten, föreningsfriheten och skyddet mot vissa kroppsliga ingrepp. LOA har inte betraktats som en rättighetsbegränsande lag. Det kan dock finnas ytterlighetssituationer i förhållandet mellan regeringsformen och 7 § LOA. Eventuella begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen ska vara välgrundad och får aldrig gå bortom vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av demokratins grundvalar.

Enligt artikel 8:1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privatliv. Av artikel 8:2 framgår att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Eftersom det som är hänförligt till privatlivet inte utgör någon bisyssla som behöver uppges, kan det sättas i fråga om artikel 8:1 i Europakonventionen över huvud taget är tillämplig. I vart fall får den eventuella inskränkning i rätten till respekt för privatlivet som en

uppgiftsskyldighet i syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen skulle kunna utgöra anses tillåten enligt artikel 8:2 i Europakonventionen.

Mot bakgrund av det beskrivna uttalas det i propositionen (s. 23) att även om det i lag finns en tydlig skyldighet för arbetstagaren att på begäran lämna uppgifter om sina bisysslor, bör myndigheterna vid utövandet av sin rätt att begära in uppgifter beakta integritetsaspekterna. Att en offentliganställd till arbetsgivaren behöver uppge sina bisysslor, varav de allra flesta förmodligen är klart tillåtna, kan nämligen upplevas som ett intrång i arbetstagarens personliga integritet. Allmänna förfrågningar avseende bisysslor riktade mot ett stort antal arbetstagare bör därför generellt undvikas. Kontrollsyftet kan ofta uppnås genom att uppgifter i första hand bara begärs in om arten av de bisysslor som de anställda har. Först om det finns någon särskild anledning till det bör detaljerade uppgifter om bisysslor begäras in från en arbetstagare. Uppgifterna kan begäras in muntligt, och de behöver antecknas av myndigheten bara om de kan ha betydelse för utgången av ett ärende om till exempel beslut om förbud mot bisysslan. Vad gäller dokumentationen av bisysslor uppställs särskilda krav enligt dataskyddsförordningen (GDPR). Arbetsgivaren måste bland annat tillse att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen behandlas, att personuppgifterna är riktiga och att personuppgifterna raderas när de inte längre behövs. Myndigheterna har att vid utövande av befogenheten att begära in uppgifter beakta det allmänna kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF.

Myndigheterna får vidare inte tillämpa den lagfästa befogenheten att begära in uppgifter – eller någon annan lagfäst befogenhet de kan ha – på ett sätt som strider mot bestämmelser i grundlagarna. Härvid bör särskilt uppmärksammas bestämmelsen i 2 kap. 2 § RF som innebär att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och de så kallade förhandsgransknings- och efterforskningsförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Om arbetstagaren vägrar att lämna uppgifter när det begärs eller lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter, kan han eller hon för detta – liksom för andra brott mot skyldigheter i anställningen – drabbas av sedvanliga arbetsrättsliga påföljder, såsom disciplinpåföljd och uppsägning. För vissa arbetstagare, såsom ordinarie domare, är sanktionsmöjligheterna mer inskränkta.

Enligt 4 kap. 14 § högskoleförordningen ska högskolorna på lämpligt sätt informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen. Högskolan ska ge sina lärare råd vid bedömningen om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, ska högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

2.4.4. Obligatorisk anmälningsskyldighet för domare, chefer för myndigheter, högskolelärare m.fl.

Lagstiftaren har funnit att det är viktigt att bisysslesituationen för statliga arbetstagare med anställningar som ställer särskilt stora krav på förtroende för innehavaren redovisas öppet och kan granskas (prop. 2000/01:147 s.27). Därför ska enligt 7 d § i LOA ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har. Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen ska enligt 3 § anställningsförordningen (AF) göra sin anmälan till regeringen. Även ordförandena i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, samt presidenterna i hovrätterna och kammarrätterna ska anmäla sina bisysslor till regeringen enligt 33 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, 32 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen, 56 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, respektive 54 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion. Regeringen prövar även bisysslans tillåtlighet i de nämnda fallen.

Lagmän i tingsrätt och förvaltningsrätt ska göra sin anmälan till Domarnämnden enligt 58 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, respektive 48 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion. Domarnämnden prövar då även bisysslans tillåtlighet.

Arbetsgivarverkets chef ska, enligt 14 § förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket, göra sin anmälan till styrelsen som även prövar bisysslan.

För ordinarie domare ska anmälan respektive prövningen göras av respektive domstol, det vill säga i praktiken domstolschefen. Prövningen av bisysslan sker även där.

Enligt 11 § AF ska anmälan enligt 7 d § LOA ske skriftligt.

Om arbetstagaren inte uppfyller sin anmälningsskyldighet, kan han eller hon för detta – liksom för andra brott mot skyldigheter i anställningen – drabbas av sedvanliga arbetsrättsliga påföljder såsom disciplinpåföljd. För ordinarie domare är dock sanktionsmöjligheterna mer inskränkta.

En högskolelärare är enligt 4 kap. 15 § högskoleförordningen skyldig att hålla högskolan underrättad om de bisysslor som han eller hon har och som har anknytning till anställningens ämnesområde. Högskolan ska dokumentera underrättelserna och hålla dokumentationen så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har.

För vissa arbetstagare i staten gäller chefsavtalet. Enligt detta avtal finns en särskild anmälningsskyldighet avseende bisysslor, se avsnitt 3.4.

2.5 Beslut och möjligheten till rättslig prövning

2.5.1 Beslut om att upphöra med förtroendskadliga bisysslor

En arbetsgivare ska enligt 7 c § LOA besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor i 7 § LOA ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet ska vara skriftligt och innehålla en motivering. Bestämmelserna om förhandling 11–14 §§ MBL ska inte tillämpas när det gäller sådana beslut (42 § LOA). Beslutet kan överprövas slutligt i AD. En domstol kan i väntan på att avgörandet vinner laga kraft bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla (38 § LOA). Reglerna gäller även beträffande justitiekanslern och justitieråden (3§ LOA).

Regeln motiveras med att det är viktigt för respekten för förbudet mot förtroendskadliga bisysslor och för allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen att myndigheter agerar, när de får kännedom om att arbetstagare kan ha förtroendskadliga bisysslor. Myndigheterna bör därför för den situationen ha en tydlig skyldighet att genom ett särskilt beslut förhindra det som är förtroendskadligt.

Ett sådant beslut ska vara skriftligt och innehålla en motivering. Beslutet innebär, på samma sätt som tidigare enligt den upphävda 12 § AF, att det bara är ett ställningstagande till frågan om en bisyssla är otillåten enligt 7 § LOA. Det finns inga sanktioner kopplade till beslutet. Om arbetstagaren

i strid med beslutet åtar sig eller fortsätter med bisysslan, kan han eller hon drabbas av sedvanliga arbetsrättsliga påföljder såsom disciplinpåföljd eller skiljande från anställningen under förutsättning att bisysslan verkligen strider mot 7 § LOA. Skulle det vid en senare prövning visa sig att bisysslan i själva verket inte strider mot 7 § LOA, kan däremot inga arbetsrättsliga påföljder komma i fråga bara för att arbetstagaren inte följt det i sak oriktiga beslutet.

Eftersom beslutet i princip bara anger arbetsgivarens ställningstagande till en fråga om tillämpning av ett lagfäst förbud riktat mot arbetstagaren, gäller bestämmelserna om förhandling i 11–14 §§ MBL, som syftar till att ge arbetstagarorganisationerna inflytande, inte ett sådant beslut.

Det ligger i sakens natur att arbetsgivaren ska fatta beslutet så snart som möjligt efter det att arbetsgivaren fått kännedom om att en arbetstagare har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor i 7 § LOA. Viss tid kan dock behövas för att till exempel hämta in kompletterande uppgifter från arbetstagaren och för överväganden. En arbetstagare som upplyser sin arbetsgivare om att han eller hon har eller avser att åta sig en viss bisyssla ska emellertid kunna förvänta sig att arbetsgivaren tar ställning inom rimlig tid. Vill arbetstagaren ha en viss tilltänkt bisyssla bedömd av arbetsgivaren, kan han eller hon alltid lämna arbetsgivaren utförlig skriftlig information om bisysslan. Därmed finns det också tydliga skriftliga bevis om vad arbetsgivaren bedömt. Det ligger i sakens natur och får anses ingå i myndighetens så kallade serviceskyldighet att en arbetstagare som frågar ska bli upplyst av myndigheten om myndigheten har tagit ställning till om ett beslut ska meddelas beträffande en viss uppgiven bisyssla. När det gäller en bisyssla som en arbetstagare redan har, bör beslutet, om det är skäligt med hänsyn till såväl risken för förtroendskada som arbetstagarens förhållanden, kunna gå ut på att arbetstagaren inom viss kortare tid – högst ett par, tre månader – ska upphöra med bisysslan.

2.5.2 Samråd mellan myndigheter

När en myndighet vill anlita någon för en bisyssla och denne är anställd hos en annan myndighet är det lämpligt att myndigheterna samråder med varandra innan uppdraget lämnas om inte bisysslan är tillfällig. Detta följer av regeln i 8 § FL.

I den äldre AF fanns i 38 § en uttrycklig regel om sådant samråd. I prop. 1970:72 s. 78 sägs om detta.

”Bland statstjänstemännen utförs de flesta bisysslorna på uppdrag av offentliga myndigheter. Utredningen föreslår att en myndighet, som vill anlita en tjänsteman vid annan myndighet för bisyssla, i allmänhet bör samråda med huvudarbetsgivaren innan uppdraget lämnas. En sådan samverkan måste anses vara både i myndigheternas och tjänstemannens intresse. I många fall kan risker för förtroendeskada därigenom undvikas på ett smidigt sätt. En rationellare fördelning av bisysslorna kan också uppnås. Även om man kan utgå från att samråd mellan myndigheterna redan nu förekommer i stor utsträckning, anser jag det lämpligt att också denna fråga regleras i författning.”

2.5.3 Rättslig prövning av beslutet

Även om beslutet i princip bara är ett uttryck för arbetsgivarens ställningstagande, kan beslutet i de flesta fall antas påverka handlandet hos den arbetstagare som berörs. Beslutet kan därmed i praktiken få ganska långtgående konsekvenser för vad arbetstagaren tar sig för utom arbetstiden. Därför kan arbetstagaren själv eller genom den arbetstagarorganisation som han eller hon är medlem i, angripa beslutet genom att till exempel yrka att det ska upphävas.

Mål om tillämpning av LOA handläggs normalt enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister med AD som slutinstans, se 37 § LOA, vilket gäller även i mål om den nu aktuella bestämmelsen. Enligt 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga får en arbetstagare inte till regeringen, en förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet överklaga ett beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning, när en tvist som rör beslutet ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Avsikten är också att en arbetstagare som frågar ska bli upplyst av myndigheten om myndigheten har tagit ställning till om ett beslut ska meddelas beträffande en viss uppgiven bisyssla.

I en tvist om beslutet får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett avgörande som vunnit laga kraft bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla, se 38 § LOA. Det har inte i LOA föreskrivits någon viss tid inom vilken en arbetstagare som vill söka ändring i ett beslut ska väcka talan (prop. 2000/01:148 s. 31).

Facklig organisation som omfattas av Huvudavtalet, HA, har dock att iakttä den preskriptionsregel som finns i avtalets 4 kap. 12 §. Av den följer att förhandlingspart som känt till en omständighet i mer än 4 månader utan att påkalla förhandling har förlorat rätten att påkalla förhandling och därmed även förlorat rätten att föra frågan vidare till domstol.

I AD 2004 nr 108 prövades om en arbetstagare skulle kunna vara berättigad till skadestånd vid ett felaktigt beslut enligt 7 c § LOA. AD fann att ett sådant beslut inte kunde anses vara skadestandsgrundande enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

2.5.4 Påföljd när någon har en förtroendeskadlig bisyssla

Om en arbetstagare innehar eller utövar en bisyssla i strid med 7 § LOA eller någon annan författning (jämför 11 och 12 §§ FL), kan arbetstagaren i princip meddelas disciplinpåföljd enligt 14 § LOA, om förseelsen inte med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa (jämför AD 1989 nr 123). Som regel kommer disciplinpåföljd dock inte i fråga, om arbetstagaren upphör med bisysslan sedan han fått besked om att den är otillåten.

JO har i ett beslut uttalat sig om hur arbetsgivaren kan förfara. Där framkommer följande.

”Finner arbetsgivaren, att en bisyssla i visst fall är att betrakta som förtroendeskadlig, bör den omedelbara reaktionen självfallet inte vara att inleda ett disciplinärt förfarande utan att enligt dåvarande 37 § AF informera arbetstagaren om sin inställning. Först om arbetstagaren vägrar att efterkomma en rekommendation härvidlag, kan det bli aktuellt att överväga disciplinära åtgärder” (JO 1992/93 s. 585).

Om arbetstagaren inte upphör med bisysslan, kan han ytterst sägas upp eller avskedas från anställningen (skriften Anställning i staten).

3 Andra bisysslor

3.1 Reglering i kollektivavtal

Tjänstemän i allmänhet

Förbud mot att ha en bisyssla av någon annan anledning än som avses i 7 § LOA kan införas genom kollektivavtal. Avtalsbestämmelser om sådana inskränkningar finns för det stora flertalet arbetstagare inom Arbetsgivarverkets förhandlingsområde. De centrala reglerna är 13 kap. 10 och 11 §§ VA och motsvarande regler i något annat kollektivavtal. Vad som sägs i det följande om reglerna i VA gäller också reglerna i sådana avtal.

13 kap. 10 och 11 §§ VA innehåller regler som i två hänseenden begränsar rätten att inneha bisyssla.

Arbetshindrande bisyssla

I 13 kap. 10 § VA finns bestämmelser som ska motverka att arbetstagare på grund av en omfattande bisyssla missköter sin anställning (se avsnitt 3.2).

Konkurrensbisyssla

I 13 kap. 11 § VA finns regler om så kallade konkurrensbisysslor för arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet (se avsnitt 3.3).

Chefstjänstemän m.fl.

I chefsavtalet finns i 9 § p. 2 en särskild regel om bisysslor, som ersätter bestämmelsen i 13 kap. 10 och 11 §§ VA (motsvarande regel i annat avtal). Se om denna regel i avsnitt 3.4.

3.2 Arbetshindrande bisysslor

3.2.1 Regelns innebörd

Regeln om arbetshindrande bisysslor i 13 kap. 10 § VA har följande lydelse.

”En arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han har en bisyssla. Arbetsgivaren får dock begära en sådan uppgift endast om han anser att det finns anledning till detta med hänsyn till arbetstagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter.

Arbetsgivaren får ålägga arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med bisysslan om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande på arbetet (arbetshindrande bisyssla).”

Uppgift om bisyssla

Som framgår av avtalstexten får arbetsgivaren i vissa fall begära uppgift av arbetstagaren om hans innehav av bisysslor och deras omfattning.

Åläggande att upphöra med bisyssla

Arbetsgivaren kan också ålägga en arbetstagare att helt eller delvis upphöra med en bisyssla som inverkar hindrande på hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter.

Beslutande myndighet

Arbetsgivarens befogenhet enligt 13 kap. 10 § VA utövas i allmänhet av den myndighet hos vilken arbetstagaren är anställd, i förekommande fall dock av den centrala förvaltningsmyndigheten (se 1 kap. 2 § VA och arbetsgivarnyckeln till VA).

11 § respektive 13 § MBL

Ett beslut om att ålägga någon att upphöra med en arbetshindrande bisyssla bör föregås av primärförhandling enligt 11 § respektive 13 § MBL.

AD-domar

AD har i domen 1985 nr 69 gjort allmänna uttalanden om innebörden av en likartad avtalsregel på det kommunala området om skyldighet för en arbetstagare att vid anfordran anmäla bisysslor och rätt för arbetsgivaren att ålägga en arbetstagare att upphöra med en bisyssla (9 § i det kommunala kollektivavtalet AB 80). I domen sägs bland annat.

”Den omtvistade avtalsbestämmelsen innebär att det överlämnas åt arbetsgivaren att efter skälighet avgöra frågor om skyldighet för arbetstagare att lämna uppgifter om bisysslor och att efter anmodan upphöra med bisysslor. Bestämmelser av detta slag, vilka inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde lämnar tillämpningen åt arbetsgivarens diskretionära prövning, brukar kallas för arbetsgivarventiler. Arbetsgivarens fria prövningsrätt är inskränkt endast så till vida att den inte

får utnyttjas på ett godtyckligt eller otillbörligt sätt. Frågan om arbetsgivaren genom beslut i en skälighetsfråga överskridit sin fria prövningsrätt kan underställas domstols prövning. Har emellertid arbetsgivaren hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt, kan domstolen inte gå in på frågan huruvida arbetsgivaren skäligen hade bort fatta ett annat beslut.”

Se även AD 1997 nr 18. Tvisten i målet gällde frågan om ett landsting förfarit godtyckligt eller otillbörligt när en av dess chefer beslutade att meddela en arbetstagare förbud mot att utöva en bisyssla vid sidan om hennes anställning i landstingets vårdverksamhet. Arbetstagaren ifråga hade en extra anställning i kommunens äldreomsorg. AD uttalade med hänvisning till sin tidigare dom 1985 nr 69 att man får utgå ifrån att avtalets bisysslebegrepp omfattar varjehanda sysslor vid sidan av den anställning som får antas vara arbetstagarens huvudtjänst. Däremot faller sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed omedelbart har samband utanför. Det kan, uttalar AD, inte råda någon tvekan om att den berörda arbetstagarens tillfälliga arbete inom äldreomsorgen i kommunen i sig utgör en sådan verksamhet som kan omfattas av avtalets bestämmelser om bisyssleförbud.

Det som är av särskilt intresse i målet är att AD ger uttryck för att arbetsgivaren innan ett beslut om bisyssleförbud meddelas ska ha införskaffat ett rimligt underlag för sitt beslut. Saknas detta kan beslutet med framgång angripas rättsligt. Det är således viktigt att en arbetsgivare som avser att fatta ett beslut om förbud av bisyssla införskaffar ett rimligt underlag för sitt beslut. Givetvis bör detta underlag vara dokumenterat.

Tillämpningen

I prop. 1970:72 s. 78 sägs att myndigheterna oftare än hittills bör utnyttja sin befogenhet att kräva uppgift om bisysslor respektive ålägga arbetstagare att upphöra med bisysslor. Myndigheterna bör därför betona för arbetstagare i chefsställning, till exempel under utbildningskurser, att myndigheterna i egenskap av arbetsgivare och med hänsyn främst till sina personalvårdande uppgifter är skyldiga att söka bilda sig en riktig uppfattning om varför en anställd inte sköter sitt arbete tillfredsställande. Därför kan det ibland finnas anledning att begära uppgift om bisyssla eller ålägga någon att upphöra med en bisyssla.

Exempel på beslut

Ett exempel på beslut att ålägga en arbetstagare att upphöra med en arbetshindrande bisyssla finns i bilaga 3.

3.2.2 Bakgrunden till den nuvarande regleringen

Under förarbetena till StjL (prop. 1965:60) diskuterades huruvida frågan om förbud mot arbetshindrande bisysslor borde regleras i författning eller avtal. Föredraganden uttalade i denna fråga bland annat att det uppenbarligen inte kunde tillåtas att en arbetstagare vid sidan av sin tjänst drev förvärvsarbete eller innehade privata uppdrag av sådan omfattning att det invercade menligt på hans möjligheter att sköta tjänsten. Misskötte arbetstagaren sin tjänst, kunde naturligtvis frågan uppkomma om ansvar för fel eller försummelse i tjänsten, oavsett om misskötseln berodde på att han i alltför stor omfattning ägnat sig åt bisysslor. Så skulle vara fallet även om frågan om rätten att ha bisysslor inte reglerades i lagen eller på annat sätt.

Eftersom det är svårt att bevisa samband mellan brister i tjänsteutövningen och förekomsten av bisysslor ansåg emellertid föredraganden, att man inte kan undvara vissa regler om arbetstagares rätt att inneha bisysslor. Sådana regler gör det nämligen möjligt att ingripa mot arbetstagaren oavsett om det kan visas att han missköter tjänsten. Eftersom det på den privata arbetsmarknaden förekommer sådana regler i kollektivavtal, borde denna fråga dock, framhöll föredraganden, även inom det statliga tjänstemannaområdet kunna avtalsregleras på ett sätt som tillgodoser arbetsgivarintresset (prop. 1965:60 s. 169 f).

Frågan om avgränsningen mellan vilka bisysslor som ska vara författningsreglerade och inte var föremål för nya överväganden i 2000 års bisyssleutredning.

Utredningen fann att det inte fanns anledning att ändra på uppdelningen av författningsreglering av de förtroendskadliga bisysslorna och kollektivavtalsreglering av de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna, se även prop. 2000/01:147 (s. 18) där det uttalas att regleringen av arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor har setts som en fråga om anställningsvillkor för de offentliganställda som enligt principerna bakom förhandlingsrättsreformen bör regleras i kollektivavtal i stället för författning. Den bedömningen har enligt regeringens mening fortfarande fog för sig. Det finns enligt regeringen en principiell skillnad mellan förbudet mot förtroendskadliga bisysslor, som syftar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen, och förbuden mot arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor, som främst avser att skydda sådana direkta arbetsgivarintressen som att arbetstagaren ska kunna göra en fullgod arbetsinsats och att arbetsgivaren inte ska behöva möta konkurrens från sina egna arbetstagare.

3.3 Konkurrensbisysslor

Regeln om konkurrensbisysslor i 13 kap. 11 § VA har följande lydelse.

”Arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet får inte ha anställning eller uppdrag hos ett företag inom området för denna verksamhet. Arbetstagaren får inte heller ha del i eller själv eller genom någon annan driva ett sådant företag och inte heller annars i förvärvssyfte utöva verksamhet som berör detta område (konkurrensbisyssla).

Det som sägs i första stycket gäller inte om arbetsgivaren medger något annat. Om ett sådant medgivande har lämnats, är arbetstagaren skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om arten och omfattningen av konkurrensbisysslan.”

Det var tidigare regeringen som prövade frågan om medgivande att ha en konkurrensbisyssla. 2000 års bisyssleutredning föreslog att regeringen inte längre ska pröva dessa frågor. Genom SFS 2003:475 har regeringen fullföljt utredningens förslag och det är arbetsgivaren enligt VA och affärsverksavtalet AVA, som beslutar om tillåtligheten av konkurrensbisyssla. Regeringen har dock behållit beslutsbefogenheten såvitt gäller chef för myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet.

Att ha en konkurrensbisyssla torde inte sällan kunna skada myndighetens anseende eller annars vara av den art som avses i 7 § LOA (se avsnitt 2).

11 § respektive 13 § MBL

Angående förhandlingsskyldighet enligt 11 § respektive 13 § MBL före beslut enligt 13 kap. 11 § VA, jämför vad som sägs under 3.2.

3.4 Bisyssleregler i chefsavtalet

För vissa arbetstagare hos staten gäller en skyldighet enligt avtal att utan anmaning lämna uppgifter i fråga om bisysslor och en rätt för arbetsgivaren att besluta att en arbetstagare ska upphöra med en bisyssla. Detta gäller för arbetstagare som omfattas av chefsavtalet.

Den närmare bestämningen av vilka arbetstagare som berörs framgår av 1, 2, 4 och 5 §§ och bilagorna 1–3 till chefsavtalet.

I 9 § p. 2 i chefsavtalet anges följande:

”Bisysslor

Arbetstagaren är skyldig att lämna uppgifter till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han innehar eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig bisysslan som inverkar hindrande på arbetet.”

Regeln gäller i stället för andra regler om bisysslor i kollektivavtal. Detta framgår av 9 § chefsavtalet.

Vilken myndighet som utövar arbetsgivarens befogenhet att besluta enligt den angivna regeln framgår av den så kallade arbetsgivarnyckeln till chefsavtalet.

Ett beslut att ålägga någon att upphöra med en bisyssla bör föregås av en primär förhandling enligt 11 § respektive 13 § MBL.

Utöver vad som nu sagts bör följande framhållas. Om en myndighet på grund av de uppgifter som en arbetstagare lämnar om en viss bisyssla bedömer att den inte inverkar hindrande på tjänsteutövningen men väl att den kan anses vara förtroendskadlig i den mening som anges i 7 § LOA, kan inte myndigheten låta det bero med ett sådant konstaterande. Myndigheten måste handlägga ärendet enligt reglerna om förtroendskadliga bisysslor.

3.5 Rättslig prövning av arbetsgivarens beslut

Arbetsgivarens beslut avseende de kollektivavtalsreglerade bestämmelserna om bisysslor kan prövas i enlighet med reglerna i lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister. Med hänsyn till att arbetsgivarens beslut i bisysslefrågor kan antas ha en handlingsstyrande påverkan är det möjligt att en klagande i vissa fall skulle kunna begära en fastställsetalan. Detta torde gälla i de fall då arbetsgivaren felaktigt har tillämpas kollektivavtalsbestämmelsen, till exempel ett beslut om konkurrensbisyssla trots att myndigheten inte bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet. Det bör dock påpekas att de nu aktuella kollektivavtalsbestämmelserna innehåller vissa så kallade arbetsgivarventiler. Trots att en bisyssla faller under kollektivavtalets förbudsbestämmelse får arbetsgivaren medge

undantag. Detta medför att arbetsgivaren har en fri prövningsrätt som är inskränkt endast så till vida att den inte får utnyttjas på ett godtyckligt eller otillbörligt sätt.

Ett felaktigt beslut från arbetsgivaren torde kunna innebära skadeståndsansvar för brott mot kollektivavtalet.

3.6 Påföljd när någon bryter mot en förbudsregel i ett kollektivavtal

Om en arbetstagare innehar eller utövar en bisyssla i strid med 13 kap. 10 § VA, 13 kap. 11 § VA eller 9 § chefsavtalet, kan arbetstagaren åläggas disciplinansvar enligt 14 § LOA, om förseelsen inte med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa. Dessutom kan arbetstagaren bli skadeståndsskyldig för brott mot kollektivavtalet (54 § MBL).

En överträdelse av ett bisyssleförbud kan även i vissa fall leda till att arbetstagaren skiljs från verksamheten.

4 Marknadsmisshandlingslagen och lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehavare av finansiella instrument

4.1 Allmänt

För att allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna ska upprätthållas finns i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmisshandling på värdepappersmarknaden (nedan benämnd marknadsmisshandlingslagen). Marknadsmisshandlingslagen innehåller regler om straffansvar för vissa personer som innehar en anställning där han eller hon får kännedom om omständigheter som har betydelse för kursen för finansiella instrument och som handlar med sådana finansiella instrument.

Vidare finns i lag (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Reglerna gäller för statsråden och vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och regioner att anmäla innehav av finansiella instrument.

Det övergripande syftet med anmälningsskyldigheten är att den ska bidra till att stärka allmänhetens förtroende för de myndigheter och offentliga funktionärer som omfattas. Reglerna är således till för att upprätthålla förtroendet men de kan även få tillämpning på aktiviteter som är att karakterisera som bisysslor för statligt anställda arbetstagare som omfattas av bestämmelserna. Följande redovisning är översiktlig och har sin tyngdpunkt på bestämmelser som är av betydelse för arbetstagare i staten.

4.2 Marknadsmisbruksbrott och obehörigt röjande av viss information

Begreppet marknadsmisbruk omfattar insiderhandel, röjande av insiderinformation och otillbörlig marknadspåverkan. Med insiderinformation avses sådan information som anges i artikel 7 i marknadsmisbruksförordningen, såsom information om icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument (1 kap. 4 § marknadsmisbrukslagen). I 2 kap. marknadsmisbrukslagen regleras de olika insiderbrotten.

De flesta brotten förutsätter att någon agerat i enlighet med insiderinformationen men även ett obehörigt röjande av insiderinformation kan vara straffbart.

Angående insiderlagstiftningens förhållande till reglerna om bisysslor i 7 § LOA, se AD 1991 nr 99.

4.3 Statlig arbetstagares egen handel

Frågan om en statlig arbetstagares egen handel med finansiella instrument kan innebära en otillåten förtroendskadlig bisyssla har prövats av AD i rättsfallet AD 1991 nr 99. AD framhöll där att det måste vara en utgångspunkt att varje arbetstagare har sin frihet vid förvaltningen av sin privata ekonomi. För att dispositioner och annan verksamhet inom den ramen ska träffas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor bör fordras, att det föreligger omständigheter som på ett mer påtagligt sätt talar för att det i det enskilda fallet finns en oacceptabel risk för förtroendskada. Enligt AD bör de överväganden och värderingar som ligger till grund för (den vid tiden för domen gällande) insiderlagen tillmätas saklig tyngd vid tillämpningen av LOA i situationer där det är fråga om offentliganställda arbetstagares transaktioner med värdepapper för egen räkning. I sådana situationer bör särskild vikt fästas vid frågan, om arbetstagaren i sin tjänst har en ställning med vilken följer insyn i omständigheter av betydelse för värdepappersmarknaden i allmänhet eller för kursutvecklingen för olika slags värdepapper. Beträffande arbetstagare utan sådan insynsställning kan det enligt AD endast mer undantagsvis anses föreligga utrymme för att med åberopande av LOA ingripa mot värdepapperstransaktioner som sker inom ramen för arbetstagarens förvaltning av sina privata tillgångar.

MBL-förhandling

Innan en myndighet beslutar om anmälningsskyldighet för arbetstagare måste myndigheten iaktta den förhandlingsskyldighet som följer av 11 respektive 13 § MBL, om beslutet innebär en sådan viktigare förändring som avses i paragrafen. Så är fallet till exempel då en anmälningsskyldighet beslutas första gången av en myndighet.

4.4 Sekretessfrågor

Med anledning av insiderlagstiftningen har vissa regler tagits in i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Tystnadsplikt

Tystnadsplikt inom det allmännas verksamhet regleras i OSL. I OSL finns därför i 9 kap. 1 § tagits en regel som stipulerar ett förbud att röja eller utnyttja vissa uppgifter som sannolikt har en väsentlig inverkan på priset på finansiella instrument finns i marknadsmissbrukslagen.

I 32 kap. 6 § OSL finns en regel med följande lydelse.

”Sekretess gäller för uppgift om innehav av finansiella instrument som har lämnats till en myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men och uppgiften har lämnats till följd av anmälningsskyldighet enligt

- 1. 9 kap. 5 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,*
- 2. 7 kap. 2 § lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder),*
- 3. 5 kap. 2 § lagen (2000:193) om Sjätte AP-fonden,*
- 4. 14 a § första och andra styckena lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, eller*
- 5. lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.”

Det skaderekvisit som ställs upp i regeln är omvänt, det vill säga att vid en bedömning av om en uppgift kan lämnas ut är presumtionen att den är hemlig.

4.5 Information till arbetstagarna

Information

I den mån handel med och förvaltning av finansiella instrument är att bedöma som bisyssla är vad som sägs om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagare respektive arbetstagares skyldighet att informera arbetsgivare om bisysslor tillämpligt. Naturligtvis bör en myndighet informera de arbetstagare som omfattas av anmälningsskyldighet för vissa innehavare av finansiella instrument, om lagens regler.

MBL-förhandling

Innan en myndighet beslutar om information måste myndigheten iaktta den förhandlingsskyldighet som följer av 11 respektive 13 § MBL, om beslutet innebär en sådan viktigare förändring som avses i paragrafen. Så är fallet till exempel då information lämnas första gången innan en anmälningsskyldighet har beslutats första gången av en myndighet.

4.6 Arbetsrättsliga påföljder för brott mot insiderlagstiftningen

Utöver de straffrättsliga påföljderna för brott mot insiderlagstiftningen kan arbetsrättsliga påföljder bli aktuella.

Disciplinansvar

Om en arbetstagare bryter mot ett beslut enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehavare av finansiella instrument kan fråga uppkomma om att ålägga honom disciplinpåföljd (14 § LOA).

Angående meddelande av disciplinpåföljd på grund av värdepappersaffärer som brott mot förbudsregeln i 7 § LOA om förtroendeskadliga bisysslor, se AD 1991 nr 99.

Skiljande från anställningen

Om en arbetstagare fälls till ansvar för brott mot marknadsmissbrukslagstiftningen kan fråga uppkomma om att skilja denne från anställningen genom uppsägning på grund av personliga förhållanden (7 § LAS) eller avskedande (18 § LAS). I sådana allvarliga fall av insiderbrott som kan antas medföra uppsägning eller avskedande får arbetstagaren avstängas från arbetet.

Arbetsgivarverkets skrifter

Frågor om uppsägning, avskedande, och disciplinansvar behandlas i Arbetsgivarverkets skrift Anställning i staten samt Statsanställdas tjänsteansvar.

5 Litteraturförteckning

- Olof Bergqvist, Lars Lunning, Gudmund Toijer, **Medbestämmandelagen**, 1997
- Eskil Hinn, Lennart Aspegren, **Offentlig anställning. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning**, uppl. 2, 2009
- Eskil Hinn, Lennart Aspegren, **Statlig anställning. En lagkommentar och vägledning**, 1994
- Tryggve Hellners, Bo Malmqvist, **Förvaltningslagen. Med kommentarer**, uppl. 2, 2007
- Ingmar Lidbeck, Georg Normark, Sven-Hugo Ryman, **Statens tjänstemän, kommentar till 1965 års lagstiftning**, 1997
- Lars Lunning, **Facklig förtroendeman, kommentar till förtroendemannalagen**, 2009
- Karl Pfeifer, **Lagen om offentlig anställning, en kommentar**, 2019
- Jan Rosén, **Om offentliganställdas bisysslor, författarskap och upphovsrätt. Särskilt beträffande anställda vid högskolor och eljest i undervisningsväsendet**, Juridisk tidskrift nr 1/1990–91 s. 66 ff.
- Alf Bohlin, Viweka Warling-Nerep, **Förvaltningsrättens grunder**, uppl. 2, 2007
- Bertil Wennergren, **Offentlig förvaltning: arbete om verksamheten och ärendehandläggning i stat och kommun**, 2000
- Bertil Wennergren, **I statens tjänst**, 5 uppl. 1990

SOU

- SOU 1969:6, **Offentliga tjänstemäns bisysslor**. Betänkande av bisyssleutredningen
- SOU 1992:60, **Enklare regler för statsanställda**. LOA-utredningens huvudbetänkande
- SOU 2000:80, **Offentligt anställdas bisysslor**. Betänkande från Bisyssleutredningen

Propositioner

- Prop. 1965:60 angående de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt, m.m. (ang. 13 § StjL se s. 167 ff.)
- Prop. 1970:72 angående ändring i statstjänstemannalagen, m.m. (ang. 13 § StjL se s. 53 ff.)
- Prop. 1971:30 angående lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m. (ang. 4 och 5 §§ gamla FL se del 2 s. 336 ff.)
- Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag (1999/ 2000:109)
- Prop. 1990/91:42 om Ny insiderlagstiftning m.m.
- Prop. 1993/94:65 En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.
- Prop. 1995/96:215 Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor
- Prop. 2000/01:147 Offentliganställdas bisysslor
- Prop. 2004/05:142 Marknadsmisbruk

Bilaga 1

Ställningstaganden av regeringen, JK, JO och AD, m.m.

I denna bilaga redovisas viktiga och vägledande uttalanden och beslut från regeringen, JK, JO, Statens Ansvarsnämnd och vissa AD-domar.

Regeringens befattningsmed bisysslefrågor är numera begränsad, men tidigare beslut har fortfarande stort värde för tillämpningen eftersom det inte har gjorts några materiella förändringar av bisysslepraxisen i samband med 2002 års regeländringar. Därför återges här tidigare regeringsbeslut som vägledning för myndigheternas arbete.

Under A redovisas en kortfattad praxisförteckning som hämtats huvudsakligen från 2000 års bisyssleutredning, SOU 2000:80, Offentligt anställdas bisysslor. Under B återges något mer utförligt några intressanta avgöranden från olika instanser.

A Praxisförteckning

Regeringsbeslut

1. Ja till flera domare att ha uppdrag i bolagsstyrelser med mera. 22.1.1971 (två beslut), 19.10.1973 och 26.6.1980
2. Nej till domare att vara styrelseledamot i affärsbanks lokalkontor. 15.10.1971
3. Ja till sjöfartsråd hos sjöfartsverket att vara konsult i samband med konstruktion och byggande av fartyg. 28.1.1972
4. Ja till hovrättsassessor att ha styrelseuppdrag i vissa privata bolag. 25.10.1974
5. Nej till polisman att hjälpa till med deklarerationer med mera. 30.1.1975
6. Ja till arbetstagare inom kriminalvården att utföra personundersökningar i brottmål. 13.3.1975
7. Ja till polisassistent att fullgöra bärgningsuppdrag åt bärgningskår, framför allt med hänsyn till hans ringa möjlighet att i bärgningssituation påverka valet av bärgningsföretag. 29.4.1976

8. Nej till tre kriminalvårdsinspektörer att vara restaurangvärdar. 3.6.1976
9. Ja till polisinspektör att driva handel med begagnat gods under förutsättning att verksamheten var av mindre omfattning och han inte hade någon anställd. 11.1.1979
10. Ja till polisinspektör att åta sig vissa juridiska uppdrag under förutsättning att verksamheten var av mindre omfattning, inte avsåg ärenden som kunde handläggas av hans polismyndighet och att han inte var ombud vid domstol. 4.10.1979
11. Ja till förste statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att leda kurs och skriva artiklar om väderföreteelser. 24.4.1980
12. Nej till försöksledare vid Sveriges lantbruksuniversitet att driva verksamhet inom sitt forskningsområde. 29.5.1980
13. Nej till diligensförare vid Postverket att vara delägare i bussföretag. 23.10.1980
14. Nej till länsrevisor att vara revisor i ett enskilt företag. 19.2.1981
15. Ja till förste statsmeteorolog, avdelningsdirektör och byrådirektör vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att medverka som experter vid utgivning av lexikon. 24.9.1981
16. Ja till statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att undervisa i meteorologi vid flygtrafikledarskola. 24.9.1981
17. Ja till tre förste statsmeteorologer och en förste byråsekreterare vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att avfatta och rätta prov i meteorologi för flygcertifikat. 19.11.1981
18. Nej till polisassistent att under firma sälja larm och larmanläggningar. 17.12.1981
19. Ja till statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att i television få presentera institutets prognoser. 4.3.1982
20. Ja till förste statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att medverka som skribent i båttidning och att i regional television få presentera institutets prognoser. 4.3.1982 (två beslut)
21. Ja till förste statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att leda kurs och skriva artiklar om väderföreteelser. 4.3.1982

22. Ärende avskrivet eftersom utdelande av dagstidningar inte ansågs utgöra konkurrensbisyssla för anställd vid postkontor. 4.3.1982
23. Nej till skattechef att undervisa i skatterätt vid två kurser i internatform. 18.3.1982
24. Ja till förste statsmeteorolog vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut att författa turistböcker och tidningsartiklar. 15.4.1982
25. Nej till en professor och en förste forskningsingenjör vid högskola att ha engagemang i enskilda företag som var nära knutna till deras institution. 16.9.1982
26. Nej till generaldirektören för Statens järnvägar att vara styrelseledamot i transportrespektive dataföretag. 18.11.1982
27. Nej till landskanslist på skatteavdelning att utföra bokföringsuppdrag åt privatpersoner och företag. 10.2.1983
28. Nej till konsulent vid lantbruksnämnd att hjälpa advokat vid utredning och förvaltning av konkursbo. 20.2.1986
29. Ja till byrådirektör vid Försvarets materielverk att i eget bolag tillverka och sälja vissa produkter. 30.4.1986
30. Ja till förste fögderisekreterare vid skattemyndighet att i eget handelsbolag sälja tyger och sytillbehör m.m. 16.10.1986
31. Nej till domare att ingå som ledamot i en form av skiljenämnd som prövar frågor om rätt till ersättning enligt rättsskydds försäkring. 14.5.1987
32. Ja till åklagare att vid ett enstaka tillfälle åta sig skatterättsligt uppdrag åt en god vän i samband med upprättande av självdeklaration. 15.3.1990
33. Nej till byrådirektör vid Riksrevisionsverket att driva verksamhet med uppgifter som låg nära huvudanställningens. Okänt datum
34. Nej till tjänstledigt hyresråd att bedriva kursverksamhet i fastighetsrätt, uppträda som ombud i domstol och vara konsult i fastighetsrättsliga frågor. 23.5.1990
35. Nej till konsulent vid lantbruksnämnd att som verksamhet bedriva vissa fastighetsaffärer i sitt län. 4.10.1990
36. Nej till flygplatsman hos Luftfartsverket att hos företag arbeta med bland annat byte av viss utrustning på flygplan. 18.10.1990
37. Nej till teletekniker vid Televerket Radio att i eget företag bland annat sälja mobiltelefoner. 22.11.1990

38. Ja till anställd vid länsarbetsnämnd att driva verksamhet med akupunkturbehandling av patienter. 24.1.1991
39. Nej till teknisk ledamot på PRV:s patentavdelning, med omfattande självständig beslutanderätt i ärenden om till exempel varumärken och mönster, att bedriva formgivnings- och layoutarbete på uppdrag av framför allt enskilda näringsidkare. 16.5.1991
40. Ja till tullinspektör att på deltid medverka i makens firma för kartongförpackningsmaskiner. 5.12.1991
41. Nej till domare att vara styrelseledamot i Södra Skogsägarna, ekonomisk förening. 18.6.1992
42. Nej till anställd vid länsarbetsnämnd att ha bisyssla inom företagshälsovårdsområdet. 3.9.1992
43. Nej till byråintendent vid flygflottilj att bedriva verksamhet med arrangemang av olika flygtransporter. 17.12.1992
44. Ja till landshövding att vara styrelseledamot i bolag med syfte att utveckla den industriella miljön i viss kommun. 17.6.1993
45. Nej till polissekreterare att i enskild firma delta i bland annat seminarier och paneldebatter kring sjukvårdsfrågor. 28.10.1993
46. Nej till lärare vid Statens räddningsverks skola att ha konsultföretag avseende brandskyddsfrågor. 16.12.1993
47. Nej till domare att vara ledamot i AMS' arbetslöshetsförsäkringsdelegation samt styrelseledamot i Småföretagarnas respektive Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassor. 22.12.1993
48. Nej till åklagare att vara styrelseledamot i sparbanks regionstyrelse. 24.3.1994
49. Nej till biträdande länsveterinär att vara anställd också vid försäkringsbolag för djurförsäkringar. 26.5.1994
50. Nej till karttekniker vid lantmäteri att bedriva verksamhet som fastighetsmäklare. 8.9.1994
51. Ja till chef för Militärhögskolan att vara ordförande i stiftelse för elever i skolan, i delegation för militärhistorisk forskning och i Militärhögskolans rådgivande nämnd samt medlem i försvarsdelegationen vid Arbetsgivarverket. 9.2.1995
52. Nej till anställd vid yrkesinspektion att bedriva konsultverksamhet med informationsinriktning. 9.2.1995

53. Nej till anställd vid arbetsförmedling att leda studiecirkel i ämnet Starta Eget. 9.2.1995
54. Ja till rektor vid Dramatiska Institutet att leda ett utredningsarbete beträffande en norsk filmhögskola. 19.10.1995
55. Nej till forskningsingenjör vid Institutet för rymdfysik att i enskild firma bland annat tillverka och sälja elektronisk utrustning samt vara konsult inom elektronikdatorteknik. 9.11.1995
56. Ja till veterinärer respektive professor vid Sveriges lantbruksuniversitet att driva företag med diagnostik åt bland annat djursjukhus, under förutsättning att företaget inte tog emot uppdrag från enhet inom lantbruksuniversitetet. 17.10.1996 (tre beslut)
57. Nej till polisman i den del bisyssla avsåg att vara servitris men ja i den del den avsåg arbete i restaurang som inte medförde kontakt med allmänheten. 24.10.1996
58. Ja till polisman att vara jourhavande tjänsteman på utrikesdepartementet. 7.11.1996
59. Nej till psykolog vid länsarbetsnämnd att privat utföra neuropsykologiska utredningar. 6.2.1997
60. Nej till polisassistent att vara fortbildare i bilkörning. 13.3.1997
61. Nej till polisassistent att vara fartygsvärd. 3.4.1997
62. Nej till polisassistent att driva taxirörelse. 17.4.1997
63. Nej till polisassistent att driva transportbolag. 17.4.1997
64. Ja till polisassistent att vara kontaktperson hos kommun med beaktande av att rapporteringsskyldigheten som polisman gick före sekretessen för kontaktpersonerna. 17.4.1997
65. Nej till anställd hos JämO att publicera handledning om beskrivning av arbetskrav. 24.4.1997
66. Nej till polisinspektör att i handelsbolag arbeta som konsult i organisationsförändringar och chefsutveckling m.m. 22.5.1997
67. Nej till polisassistent att vara administratör/kontaktman i servicebolag. 19.6.1997
68. Nej till polisinspektör att utbilda väktare i personskydd. 18.9.1997
69. Nej till polisinspektör att driva trafikskola. 18.9.1997
70. Nej till yrkesofficer att bedriva väktar- respektive skyddsvaktsutbildning samt utbildning i personskydd. 23.10.1997

71. Nej till rättssakkunnig i Regeringskansliet, Finansdepartementet, att vara biträdande sekreterare i livförsäkringsbolags skattenämnd. 30.10.1997
72. Nej till polisassistent att bedriva utbildning i handelsbolag. 20.11.1997
73. Nej till polisman att bedriva yrkesmässig trafik i form av hästtransporter. 4.12.1997
74. Nej till yrkesofficer att vara legitimerad ordningsvakt vid restaurang.
75. Nej till föredragande vid utlänningsnämnden att i firma bedriva rådgivande verksamhet åt bland annat uppdragsgivare av utländsk härkomst. 19.2.1998
76. Nej till kustbevakningsassistent att med egen båt transportera allmänhet till och från viss nationalpark. 28.5.1998
77. Ja till domare att som konsult i eget handelsbolag biträda de baltiska staterna i deras rättsutveckling. 23.6.1999
78. Ingen åtgärd beträffande domare som bedrev författarverksamhet och där inkomsterna inbetalades till hans aktiebolag, med hänvisning till grundlagsskyddade rättigheter att skriva och ge ut skrifter. 1.7.1999
79. Nej till vårdare på häkte att vara delgivningsman hos bolag. 30.9.1999

Uttalanden av JO

1. Hinder för högre befattningshavare inom Medicinalstyrelsen att ha uppdrag hos försäkringsbolag. JO 1967 s. 164
2. Hinder för polisman att bedriva fastighetsmäkleri. JO 1973 s. 423
3. Ej hinder för domare att vara ordförande i Försäkringsbolagens sjuk- och olycksfallsförsäkringsnämnd. JO 1975 s. 129
4. Hinder för militär chef att vara styrelseledamot i ett enskilt företag. JO 1979/80 s. 145
5. Ingen utredning beträffande domare som för hyresgästföreningens räkning gjorde utredning i fråga om hyressättning. Beslut 5.3.1979
6. Ej hinder för chefsarkitekt vid skolöverstyrelsen att driva egen arkitektverksamhet i bolagsform. Beslut 6.3 1979
7. Uttalande om att vissa tjänstemän på taxeringsområdet inte bör förordnas som ordförande i taxeringsnämnd. JO 1980/81 s. 426
8. Inget hinder att ordförande respektive ledamot i byggnadsnämnd var revisor respektive styrelseledamot i sparbank. Inte heller att kommunalråd var bankens styrelseordförande. Beslut 25.1.1980

9. Kritik mot docent vid juridisk institution för att åligganden i forskartjänst blivit åsidosatta på grund av omfattande extern undervisning. Beslut 23.6.1981
10. Ej hinder för generaldirektören för Televerket att vara styrelseordförande i statligt bolag som bland annat hade att förvalta egendom i Televerkets dotter- och intresseföretag. Beslut 30.11.1981
11. Hinder för domare att förrätta bouppteckning som skulle registreras vid den tingsrätt där domaren tjänstgjorde. JO 1984/85 s. 82
12. Kritik mot rektorsämbetes vid högskola bristande kontroll över redovisning av bisysslor. Beslut 2.5.1988
13. Anmälan om missförhållanden vid institution på universitet föranledde ingen utredning från JO. 21.2.1989
14. Utredning inledd beträffande länsrevisor som var ordförande i taxeringsnämnd och utförde taxeringsrevision, eftersom frågan bedömts vara av principiell betydelse. 25.9.1989
15. Hinder för polisman att hjälpa personer i det polisdistrikt där han var anställd att mot ersättning upprätta bouppteckningar. Beslut 13.6.1990
16. Hinder för chef för juridisk enhet vid en länsstyrelse att av samma länsstyrelse förordnas till förrättningsman för att bilda jaktvårdsområde. JO 1991/92 s. 171
17. Risk för förtroendeskada då länsråd var ordförande i ideell stiftelse som stod under länsstyrelsens tillsyn. Beslut 24.4.1991
18. Arbetsförmedlare var ordförande i kommunalnämnds sociala utskott. Ej hinder men potentiella organisatoriska problem påtalades. JO 1992/93 s. 582
19. Hinder för länskronodirektör att ha uppdrag i styrelser för näringsdrivande aktiebolag. JO 1994/95 s. 182
20. Ej kritik mot polisman som var ersättare för sin hustru i hennes egenskap av innehavare av vapenhandlartillstånd. Beslut 10.2.1994
21. Ej kritik mot länsarbetsdirektör som var vice ordförande i viss social fond av SCA, att förvärva fastigheter från fonden och att driva verksamhet avseende uthyrning av semesterstugor. Beslut 25.11.1994
22. Hinder för kanslichef vid överförmyndarnämnd att vara förordnad som god man i ärenden som stod under tillsyn av samma nämnd. JO 1996/97 s. 425

23. Hinder för ersättare i överförmyndarnämnd att vara förordnad som god man i ärende som stod under tillsyn av samma nämnd. JO 1996/97 s. 428
24. Kriminalinspektör var förhørsledare och samtidigt övervakare för en målsägande. Uttalande om jäv men ej om bisyssla. Beslut 25.11.1997
25. Tjänstledig arbetstagare vid länsstyrelse gav handledning och utbildning åt anställda vid socialnämnd under länsstyrelsens tillsyn. Risken för förtroendeskada ej helt utesluten trots att han inte tjänstgjorde vid länsstyrelsen samtidigt. Beslut 18.12.1998

Uttalanden av JK

1. Förtroendeskadligt att chef för statlig skola drev företag inom samma verksamhetsområde som skolan. Beslut 20.12.1974
2. Förtroendeskadligt att byrådirektör vid Försvarets materielverk drev bolagsverksamhet med nära anknytning till hans arbetsuppgifter. Beslut 29.4.1975
3. Förtroendeskadligt att myndighetschef hade styrelseuppdrag i ett institut inom myndighetens verksamhetsområde. Beslut 1.7.1975
4. Landshövding ansågs kunna vara styrelseordförande i ett bolag och äga aktier i ett annat. Av betydelse var att inget av bolagen hade säte eller bedrev verksamhet i det län där landshövdingen arbetade. Beslut 14.5.1985
5. Förtroendeskadligt att myndighetschef hade styrelseuppdrag i ett bolag med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Beslut 17.1.1986
6. Chefen för Försvarets materielverk ansågs kunna vara ordförande i styrelsen för Sveriges Bilindustri- och Bilgrossistförening och i en styrgrupp för infrastrukturfrågor. Av betydelse var den svaga anknytningen mellan gruppen och myndigheten, den lilla personliga nyttan för myndighetschefen samt föreningens typ av verksamhet. Beslut 17.1.1986
7. Generaldirektör vid Statens Industriverk var ordförande i styrelsen för stiftelsen Institutet för Företagsutveckling. Eftersom båda förordnandena utfärdats av regeringen, som också skulle haft att pröva bisysslan, hade generaldirektören haft rätt att utgå ifrån att regeringen prövat frågan om det lämpliga i att kombinera uppdragen. Beslut 3.4.1987

8. Länsarkitekt åtog sig att för ideell stiftelse vara projektledare för visst byggprojekt inom länet. Speciella omständigheter gjorde att ingen kritik riktades. Beslut 10.8.1987
9. Kritik mot två hyresråd som i egen regi, mot icke ringa ersättning och i icke obetydlig omfattning, bedrev kursverksamhet i hyresrätt. Deltagarna var till stor del personer som uppträdde som parter i hyresnämnden. Beslut 26.10.1989
10. Kritik riktades mot två tjänstemän vid Finansdepartementet som gjort vissa terminsaffärer med riks- eller statsobligationer på värdepappersmarknaden. Beslut 22.1.1990
11. Inget hinder för åklagare att vid ett enstaka tillfälle åta sig skatterättsligt uppdrag åt en god vän i samband med upprättande av självdeklaration. Beslut 6.3.1990
12. Kritik mot att tjänstledigt hyresråd i egen regi bedrev kursverksamhet i fastighetsrätt och åtog sig konsultuppdrag i fastighetsrättsliga frågor samt uppträdde som ombud i domstol, även i den egna hyresnämnden. Beslut 23.4.1990
13. Hinder för teknisk ledamot på PRV:s patentavdelning, med omfattande självständig beslutanderätt i ärenden om till exempel varumärken och mönster, att bedriva formgivnings- och layoutarbete på uppdrag av framför allt enskilda näringsidkare. Beslut 17.4.1991
14. Påtaglig risk för förtroendeskada när tre poliser deltog i auktionsverksamhet eller verksamhet som innefattade handel med antikviteter inom sitt polisdistrikt. Beslut 16.9.1991
15. Hinder för polisaspirant att vara verksam även vid alarmeringscentral. Beslut 18.6.1992
16. Hinder för delgivningsman att ha buddegivning som bisyssla. Beslut 8.12.1992
17. Kritik mot att kommunala arbetstagare vid sidan om sin kommunala anställning hade engagemang i verksamheter som sammanföll med de som de hade att sköta hos kommunen. Beslut 15.2.1993
18. Risk för förtroendeskada då Livsmedelsverket gav i uppdrag åt personal vid slakteri att vid behov rycka in som besiktningsassistenter. Beslut 17.5.1993
19. Risk för förtroendeskada då polismän drev bevakningsföretag. Beslut 18.5.1993

20. Principiellt fel att kriminalvårdsdirektör var ordförande i ett vårdbolag som konkurrerar med andra om tjänster på marknaden. Beslut 7.7.1993
21. Ingen förtroendeskada då domare höll kurser åt stiftelse och hade skiljemannauppdrag på uppdrag av annan än enskild part. Beslut 7.12.1998
22. Ingen erinran emot att domare utövar författarverksamhet från vilken inkomsterna utbetalas till ett av domaren ägt aktiebolag där han själv utgjorde styrelse. Beslut 15.4.1999
23. Polismän hade tilldelats gratis fisketillstånd av en länsstyrelse som skulle utnyttjas när polismännen spanade för länsstyrelsens räkning. Det vara att betrakta som en bisyssla men bedömdes inte vara förtroendeskadlig. Beslut 27.6. 2002

Arbetsdomstolens domar

1. Allmänna uttalanden om bisyssleregleringen. AD 1985 nr 69
2. Polisman fick rätt att medverka i familjeägt bussresebolag. AD 1989 nr 123
3. Departementsråd fick rätt att vid ett tillfälle medge att en terminsaffär med statsobligationer genomfördes för ett aktiebolag, som han till hälften ägde. AD 1991 nr 99
4. Fråga om arbetsgivaren haft rätt att meddela bisyssleförbud. AD 1997 nr 18
5. Fråga om bland annat innebörden av arbetstagarens skyldighet att anmäla bisysslor och lämna uppgifter om bisysslan. AD 1998 nr 98
6. Fråga om arbetsgivaren haft rätt att meddela bisyssleförbud. AD 1999 nr 27
7. Fråga om disciplinansvar för en officer som bedrivit verksamhet med uthyrning av snöskotrar till Försvarmakten. AD 1999 nr 106
8. Fråga om avsked av en tjänsteman vid skattemyndighet som har haft som bisyssla att upprätta bouppteckningar. AD 2000 nr 116
9. Fråga om två beslut enligt 7 c § LOA avseende bisyssla för polismän som deltidsbrandman respektive arrangör av överlevnadskurser m.m. AD 2004 nr 108
10. Fråga om beslut enligt 7 c § LOA avseende bisyssla för polisman som försäljer släpvagnar. AD 2005 nr 55

11. Fråga om beslut enligt 7 c § LOA avseende tre polismän som hade politiska förtroendeuppdrag som ordförande i socialnämnd. AD 2011 nr 83
12. Fråga om en kronoinspektörs uppdrag som god man och förvaltare var en otillåten bisyssla enligt lagen om offentlig anställning. AD 2014 nr 45
13. Fråga om näringsverksamhet i form av utbildning i bilkörning inom inhägnat område är en så kallad förtroendeskadlig bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning för en polisman (bombtekniker). Intermistisk prövning. AD 2017 nr 27
14. Fråga om en polisman, utredare på en familjevårdssektion, som är delägare och styrelseordförande i ett aktiebolag som arrangerar föreläsningar i skolor om bland annat farorna på internet har en så kallad förtroendeskadlig bisyssla enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Interimistisk prövning. AD 2017 nr 28
15. En driftstyrningsingenjör hos Försvarets materielverk, vars anställning är säkerhetsklassad, har deltidsarbete som pilot för ett utländskt flygbolag. Intermistisk prövning. AD 2017 nr 48
16. En polis, som arbetar i polishuset med annat än brottsutredningar, verkar på sin fritid som ordförande i en ideell förening som bland annat ger stöd och hjälp åt personer som anser sig ha varit utsatta för våld i nära relationer. AD 2018 nr 45
17. Att poliser, som tjänstgör i norra Sverige, på sin fritid medverkar i styrelsen för en ideell supporterförening för de svenska landslagen i fotboll, som inte spelar sina hemmamatcher i norra Sverige, har inte ansetts vara en förtroendeskadlig bisyssla. AD 2022 nr 18
18. En kommissarie vid Polismyndigheten har haft uppdrag som ledamot i fullmäktig i ett ömsesidigt försäkringsbolag. AD 2022 nr 24

B Referat

1 Beslut av regeringen

1.1 En skattechef vill undervisa i skatterätt

Regeringen meddelade den 18 mars 1982 ett beslut som rörde en skattechef som ville undervisa i skatterätt.

Skattechefen hade ansökt hos regeringen om besked, enligt dåvarande 37 § 2 st. AF, huruvida undervisning i skatterätt vid två internatkurser var förenlig med hans anställning som chef för taxeringsavdelningen vid länsstyrelsen.

Regeringen ansåg att uppdraget inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick bland annat följande.

Enligt 48 § länsstyrelse I (1971:460) får tjänstemän på skatteavdelningen, taxeringsavdelningen eller administrativa avdelningen inte mot ersättning hjälpa skattskyldiga inom länet med att upprätta deklaration eller annars biträda dem i skatte- eller uppborädsfrågor. Beträffande skattskyldiga utom länet får enligt instruktionen biträde mot ersättning inte lämnas annat än i enkla ärenden.

Av beslutet framgick följande i fråga om den undervisning i skatterätt som X avsåg i sin ansökan.

”Undervisningen ska äga rum vid två kurser i skatteplanering som under år 1982 anordnas av ett konferensinstitut. Inbjudan till kurserna har rubriken ”Kurs i skatteplanering. Ta tillvara Dina rättigheter.” Kurserna ska bedrivas i internatform. Den första kursen hålls på Cypern under tiden den 21 – 28 mars 1982. Den andra äger rum i London den 18 – 25 april 1982. Kurserna vänder sig till företagsägare, företagsledare, ekonomichefer och revisorer. De är enligt inbjudan speciellt inriktade på små och medelstora företag samt på ägarens problem. Kursinnehållet utgörs av föreläsningar och grupparbete enligt ett detaljprogram. Detta omfattar följande grupper av ämnen: De svenska skattemyndigheterna, Taxeringsprocessen, Nyheter på skatteområdet, Beskattning av fåmansföretag, Företaget och dess ägare, Förvärv av företag, Försäljning av företag samt Skatteregler vid utflyttning. Dessutom erbjuds deltagarna i inbjudan tillfälle till enskild rådgivning i skattekonomiska frågor. Kursledare är X och chefen för skatteavdelningen på Z-företaget.

I massmedia har vid flera tillfällen förekommit inslag om X:s medverkan i kurserna. ST-länsstyrelse, Y-sektionen, har i en skrivelse till regeringen lämnat vissa synpunkter på X:s medverkan som kursledare vid kurserna.

Till stöd för att den enskilda rådgivning som kan komma att äga rum vid kurserna ska ankomma enbart på den andra kursledaren har X åberopat ett intyg från konferensinstitutet. Enligt intyget avser X:s medverkan föreläsningar i materiell och processuell beskattningsrätt. I intyget sägs vidare att den enskilda rådgivningen i skattefrågor handhas uteslutande av den andra kursledaren.”

Regeringen återgav därefter ett uttalande av JK den 5 mars 1982 i ärendet (se publikationen JK-beslut, 1982, s. 54 ff.) och anförde sedan följande:

”Det förbud mot bisysslor som uppställs i 6 kap. 1 § LOA /numera 7 § LOA/ är betingat av de särskilda krav på integritet som den offentliga tjänsten ställer på arbetstagarna. För att en viss bisyssla ska vara otillåten är det tillräckligt att allmänhetens förtroende för tjänstemännen eller myndigheten kan rubbas. Det är inte nödvändigt att förtroendet har rubbats eller att något särskilt har inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel.

En skattechef har en sådan ställning och sådana uppgifter inom skatteförvaltningen, att han måste iaktta stor försiktighet beträffande bisysslor. Detta gäller i synnerhet när bisysslan har beröring med skatte- eller taxeringsavdelningens arbetsområde. I sådana fall är inte ens en ganska liten risk för förtroendeskada godtagbar.

Det är ett starkt allmänt intresse att statstjänstemän med särskild sakkunskap, till exempel om lagstiftningen inom olika områden, förmedlar sin kunskap till andra genom undervisning eller på annat sätt. Det är viktigt att myndigheterna har en positiv inställning till tjänstemännens medverkan i sådana sammanhang. Men med hänsyn till förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor får sådan verksamhet inte ske i vilka former som helst. I fråga om den avvägning som i sådana fall kan bli aktuell för en skattechef hänvisas till vad JK anför i sitt beslut den 5 mars 1982.

Vad gäller X:s engagemang som kursledare vid de båda internatkurserna på Cypern respektive i London finner regeringen ingen anledning att anta att X skulle komma att medverka vid någon enskild rådgivning i skattefrågor. Med hänsyn till de yttre formerna för dessa internatkurser och kursinbudans utformning samt vad som i övrigt förekommit i detta ärende anser regeringen emellertid att X:s uppdrag som kursledare medför risker för en sådan förtroendeskada som avses i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

Enligt regeringens bedömande är X:s uppdrag vid de båda internatkurserna inte förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).”

1.2 En landskanslist vill utföra bokföringsuppdrag åt enskilda. Regeringen meddelade den 10 februari 1983 ett beslut beträffande en landskanslist som utförde bokföringsuppdrag åt enskilda. Regeringen ansåg att uppdraget inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

X var extra landskanslist hos Länsstyrelsen i Å län med placering inom skatteavdelningen. Hon hade som bisyssla åtagit sig att mot ersättning utföra vissa bokföringsuppdrag åt privatpersoner och företag.

Länsstyrelsen fann – med stöd av 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) – i beslut --- att X:s bokföringsuppdrag var av sådan art, att de enligt länsstyrelsens uppfattning inte kunde förenas med hennes anställning på skatteavdelningen.

Länsstyrelsen föreskrev i sitt beslut att bisysslorna skulle avvecklas snarast möjligt, dock senast ---.

X överklagade länsstyrelsens beslut och yrkade att det skulle undanröjas. Hon begärde också att tills vidare få ha kvar uppdragen med en avveckling av dem genom naturlig avgång.

Regeringen ansåg liksom länsstyrelsen att X:s bokföringsuppdrag inte var förenliga med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA), när det gällde hennes nuvarande tjänst vid länsstyrelsen.

Regeringen avslag därför besvaren över beslutet i den delen. Eftersom länsstyrelsen inte fick pröva frågan i vad mån bisysslorna skulle avvecklas, undanröjdes beslutet om detta.

Regeringen erinrade om att regeringsbeslutet inte befriade X från den allmänna skyldigheten att också själv göra en bedömning av frågan huruvida förbudet i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) var tillämpligt på hennes bisysslor. Vidare erinrades om att innehav av otillåtna bisysslor kan leda till påföljd enligt samma lag.

1.3 En länsrevisor har ett revisionsuppdrag hos ett enskilt företag. Regeringen meddelade den 19 februari 1981 ett beslut som rörde en länsrevisor som hade ett revisionsuppdrag hos ett enskilt företag. Regeringen ansåg att uppdraget inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

Länsrevisorn X hos Länsstyrelsen i Å län hade ett revisionsuppdrag hos AB Y.

Länsstyrelsen beslutade den 30 september 1980 att revisionsuppdraget enligt dess uppfattning stred mot 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

X överklagade länsstyrelsens beslut genom besvär och yrkade att länsstyrelsens beslut skulle upphävas och att X ”sålunda berättigas att även inneha ifrågavarande uppdrag såsom revisor”.

Regeringen delade länsstyrelsens uppfattning att X:s revisionsuppdrag inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) när det gällde hans tjänst vid länsstyrelsen. Regeringen avlog därför besvären.

1.4 En generaldirektör är ledamot i styrelsen för ett enskilt företag
Regeringen meddelade den 18 november 1982 ett beslut som rörde en generaldirektör som var ledamot i styrelsen för ett enskilt företag.
Regeringen ansåg att uppdraget inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

Y, som var generaldirektör och chef för Statens järnvägar (SJ) hade i en skrivelse den --- till regeringen anmält att han var ledamot av styrelsen för Å AB och av styrelsen för Ä AB samt hemställt om sådant besked rörande dessa uppdrag som avses i dåvarande 37 § 2 st. AF. JK hade på eget initiativ prövat frågan om Y:s bisysslor kunde anses förenliga med hans tjänst som generaldirektör och chef för SJ. I sitt beslut sade JK att han i fråga om båda styrelseuppdragen funnit att de inte kan anses som tillåten bisyssla. JK hade vid sin prövning fäst särskilt avseende vid det förhållandet att SJ upphandlar bussar i stor omfattning från företag inom Å-koncernen och datautrustning i mindre omfattning från Ä AB och att Y uppbar ersättning för styrelseuppdragen samt vid Y:s ställning i SJ. Dessa omständigheter gjorde att Y:s innehav av styrelseuppdragen skulle kunna rubba förtroendet hos allmänheten till hans eller någon annan SJ-anställd arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen. Eftersom det inte hade kommit fram något som skulle tyda på att innehavet av styrelseuppdragen medfört några obehöriga hänsynstaganden och eftersom Y begärt ett sådant besked som avses i dåvarande 37 § 2 st. AF, vidtog JK ingen ytterligare åtgärd i saken utan lät bero vid det som sagts i beslutet.

Regeringen gjorde följande bedömning.

”För att en bisyssla ska anses otillåten enligt LOA är det inte nödvändigt att förtroendet hos allmänheten verkligen rubbas. Inte heller behöver det ha inträffat något speciellt som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel. Det räcker att förtroendet kan skadas på grund av bisysslans blotta existens.

SJ omsätter avsevärda belopp i sin verksamhet och har större eller mindre anknytning till en betydande del av näringslivet. Som också Y själv påpekat, har SJ:s upphandling och transportproduktion sådan mångsidighet, att knappast någon del av näringslivet är utan kontaktyta mot SJ i kommersiellt hänseende. Självfallet ställer dessa förhållanden stora krav på SJ och inte minst dess chef på kunskap och om insikt i näringslivets betingelser och krav. Samma förhållanden kräver emellertid också i särskilt hög grad att opartiskheten hos tjänstemännen vid SJ och allmänhetens förtroende för SJ, som ju är en myndighet, inte kan ifrågasättas.

Med beaktande främst av det anförda och de omständigheter som föranlett JK:s ställningstagande anser regeringen att Y:s styrelseuppdrag i nämnda företag medför risk för en sådan förtroendeskada som avses i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

Enligt regeringens bedömande är Y:s uppdrag som ledamot av styrelsen för Å AB och av styrelsen för Ä AB således inte förenliga med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).”

1.5 En försöksledare vid ett universitet har uppdrag hos ett enskilt företag

Regeringen meddelade den 29 maj 1980 ett beslut som rörde en försöksledare vid ett universitet som hade ett uppdrag hos ett enskilt företag. Regeringen ansåg att uppdraget inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

I skrivelse den 10 augusti 1979 till styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) hade försöksledaren X vid institutionen för lantbrukets byggnadsteknik vid universitetets lantbruksvetenskapliga fakultet begärt skriftligt besked, enligt dåvarande 37 § 2 st. AF, huruvida hans utövande av en viss verksamhet hos Y Ventilation Aktiebolag var förenlig med bestämmelsen om förbud mot så kallade förtroendeskadliga bisysslor i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) när det gällde hans tjänst vid universitetet.

Den 18 december 1979 beslutade styrelsen för SLU dels meddela X att hans bisyssla enligt styrelsens bedömande var förtroendeskadlig och inte förenlig med tjänsten, dels ålägga X att upphöra med bisysslan (det vill säga avveckla hela rörelsen) senast den 30 juni 1980.

X överklagade styrelsens beslut och yrkade att bisysslan skulle förklaras vara förenlig med bestämmelserna i LOA och att åläggandet att upphöra med bisysslan skulle upphävas.

Universitetsstyrelsen yttrade sig i ärendet den 13 februari 1980. Av yttrandet framgick följande.

Vid institutionen för lantbrukets byggnadsteknik bedrivs bland annat forskning rörande ventilation i djurstallar. X är en av de projektansvariga inom denna forskning. Y Ventilation Aktiebolag tillverkar och försäljer ventilationsdetaljer. X äger hälften av aktierna i bolaget. Företag inom ventilationsområdet har ifrågasatt institutionens objektivitet och integritet.

Regeringen ansåg liksom styrelsen att X:s verksamhet hos bolaget inte var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) när det gällde hans tjänst vid SLU. Regeringen avslag därför besvären över beslutet i denna del.

Styrelsen hade emellertid inte haft rätt att med anledning av X:s begäran pröva frågan om X skulle upphöra med verksamheten hos bolaget och avveckla rörelsen. Regeringen undanröjde därför styrelsens beslut i denna del.

1.6 En professor och en förste forskningsingenjör vid en högskola har aktier i ett enskilt företag

Regeringen meddelade den 16 september 1982 ett beslut som rörde en professor och en förste forskningsingenjör vid en högskola. Båda var engagerade i enskilda företag, som var nära knutna till den institution där de arbetade. Regeringen ansåg att deras engagemang inte var förenligt med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

X innehade professuren i bearbetningsteknik vid institutionen för material- och bearbetningsteknik vid högskolan i ---. Han var även prefekt och föreståndare för avdelningen för bearbetningsteknik vid institutionen. Y var förste forskningsingenjör vid institutionen. X och Y ägde vardera en tredjedel av aktierna i A-bolaget och var ledamöter i bolagets styrelse. A-bolaget ägde hälften av aktierna i B-bolaget, i vars styrelse X var ledamot. A- och B-bolagen bedrev egen ekonomisk verksamhet inom institutionens verksamhetsområde. Institutionen hade i väsentlig omfattning bedrivit uppdragsforskning för A- och B-bolagens räkning, avseende vidareutveckling av bolagens tillverkningsmetoder och produkter.

Enligt regeringens bedömning var X:s och Y:s engagemang i bolagen inte förenliga med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 LOA).

1.7 En konsulent vid en lantbruksnämnd vill biträda en advokat vid utredning och förvaltning av ett konkursbo

Regeringen meddelade den 20 februari 1986 ett beslut som rörde en konsulent vid en lantbruksnämnd som ville biträda en advokat vid utredning och förvaltning av ett konkursbo. Regeringen ansåg att bisysslan stred mot 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

X var anställd vid lantbruksnämnden i Å län som konsulent vid produktionsenheten. I hans arbetsuppgifter ingick bland annat företagsekonomisk rådgivning.

I en skrivelse som kom in till lantbruksstyrelsen den 12 september 1985 hade X anhållit om besked huruvida en planerad bisyssla avseende hjälp till en advokat med ekonomiska frågor vid utredning och förvaltning av konkursbo var förenlig med bestämmelserna i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) och 8 § 2 mom. i det då gällande allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (AST).

I beslut den 7 november 1985 anförde Lantbruksstyrelsen, att sambandet mellan bisysslan och nämndens verksamhet i fråga om konkursbon inte syntes vara sådant att X borde vägras inneha bisysslan av konkurrensskäl enligt 8 § 2 mom. AST). Emellertid syntes uppdraget vara av sådan art att det kunde rubba förtroendet till X eller annans opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. På grund av det anförda ansåg lantbruksstyrelsen att bisysslan var otillåten enligt 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

X överklagade lantbruksstyrelsens beslut när det gällde frågan om bisysslan var tillåten enligt LOA.

Regeringen avslog besvären.

1.8 En byrådirektör vid FMV äger ett företag för tillverkning och försäljning av vissa produkter

Regeringen meddelade den 30 april 1986 ett beslut som rörde en byrådirektör A vid Försvarets materielverk (FMV). A startade 1973 företaget X AB, som huvudsakligen bedriver tillverkning och försäljning av produkter för övertäckning av simbassänger. Regeringen ansåg att bisysslan var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Av beslutet framgick följande.

FMV hade vid skilda tillfällen tagit ställning till frågan om As innehav av X AB var förenligt med hans tjänst vid myndigheten. Genom beslut den 21 oktober 1983 hade FMV sålunda anfört att As innehav av företaget f n

inte kunde anses utgöra sådan otillåten bisyssla som avses i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

FMV hade därefter genom beslut den 28 juni 1984 på nytt prövat frågan om As bisyssla. I beslutet anfördes bland annat följande. A hade, sedan tvist år 1982 uppkommit mellan X AB och FFV Allmaterial AB, i skrivelse samma år till generaldirektören vid Affärsverket FFV framhållit särskilt att han i sin tjänsteutövning under lång tid arbetat med ”FFV-underhåll” för FMV:s räkning. Oavsett vilket syfte A kunde ha haft med den lämnade informationen, fick det anses uppenbart att ett sådant påpekande – i det sammanhang varom nu är fråga – kunde rubba förtroendet till As opartiskhet i tjänsteutövningen och skada materielverkets anseende. Vid sådant förhållande och då As skrivelse till generaldirektören för FFV hade direkt samband med den av A genom X AB bedrivna näringsverksamheten fick den av honom utövade bisysslan anses oförenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

A besvärade sig över FMV:s beslut hos regeringen. I ärendet avgav bland annat JK yttrande.

Regeringen biföll As besvär och upphävde FMV:s beslut. I beslutet anförde regeringen.

”Som JK har framhållit i ärendet får en förtroendeskada som avses i 6 kap. 1 § LOA anses ha uppkommit i samband med vad som hände vid affärsuppgårelsen mellan X AB och FFV år 1982. Med hänsyn till vad som uppgetts om X AB:s verksamhet och As tjänsteuppgifter synes dock risken för en liknande förtroendeskada i fortsättningen vara så liten att den av A utövade bisysslan f n är förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).”

1.9 En förste fögderisekreterare vid en lokal skattemyndighet har bildat ett handelsbolag för försäljning av vissa varor

Regeringen meddelade den 16 oktober 1986 ett beslut beträffande en förste fögderisekreterare X vid lokala skattemyndigheten i Z. X bildade tillsammans med en annan person ett handelsbolag för försäljning av tyger, stuvar, sybehör m.m. i Z.

Länsstyrelsen fann att den angivna bisysslan med hänsyn till tjänsten som förste fögderisekreterare vid lokala skattemyndigheten i Z inte var förenlig med förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

Enligt regeringens bedömning var den bisyssla som avsågs i ansökan till länsstyrelsen inte en sådan förtroendeskadlig bisyssla som avses i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

Regeringen upphävde det överklagade beslutet.

1.10 En byrådirektör vid RRV bedriver verksamhet i ett bolag med viss anknytning till sina uppgifter inom RRV

Av ett besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF meddelat av RRV framgår följande.

Byrådirektören A vid RRV är verkställande direktör och ägare till samtliga aktier i Gatt-Service AB. Bolagets verksamhet innebär bland annat att sprida information om internationella affärsmöjligheter dels genom anordnande av seminarier, dels genom arbete med ”business finder”, det vill säga att hjälpa exportföretag att nå kontakt med utländska företag, samt även att bedriva viss annan verksamhet.

RRV ska enligt instruktion (1986:449) bland annat granska hur den statliga upphandlingen bedrivs och verka för samordning av denna. Enligt förordningen (1980:849) om tillämpning av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling får RRV meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

I sin tjänst har A till uppgift att granska den statliga upphandlingen och som särskild uppgift att följa tillämpningen av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling. A har även i tjänsten som företrädare för RRV på uppdrag av utrikesdepartementets handelsavdelning (UD/H) deltagit i GATT-förhandlingar och annat internationellt handelspolitiskt samarbete.

I beskedet konstaterade RRV följande.

”Din bisyssla har mycket nära anknytning till Din tjänst vid RRV. I denna handlägger Du ärenden som rör de statliga myndigheternas tillämpning av GATT-överenskommelsen. Du har även tillgång till uppgifter som inte är allmänna rörande till exempel tillämpningen av denna överenskommelse och internationella upphandlingsfrågor. Dessa uppgifter kan vara av stort kommersiellt intresse (jämför uppgiften att bolaget ska sprida information om och förmedla internationella affärsmöjligheter).

Mot bakgrund av vad som anförts gör RRV den bedömningen att bisysslan inte är förenlig med bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).”

A överklagade beskedet till regeringen.

Regeringen, som delade RRV:s bedömning, avslog överklagandet.

- 1.11 Hyresråd vid en hyresnämnd avsåg att under tjänstledighet bland annat åta sig konsultuppdrag i fastighetsrättsliga frågor samt uppträda som ombud i domstol

Hyresrådet X avsåg att under tjänstledighet bedriva kursverksamhet i fastighetsrätt i egen regi, åta sig konsultuppdrag i fastighetsrättsliga frågor samt uppträda som ombud i domstol och då även i den egna hyresnämnden. Efter tjänstledigheten avsåg han inte att återgå till sin tjänst som hyresråd.

Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN), ska beträffande domare, bland annat hyresråd, lämna besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF. TFN bedömde att det är oförenligt med utövandet av en tjänst som hyresråd att samtidigt inneha en bisyssla som innebär att man bedriver näringsverksamhet i egen regi eller mot ersättning utför enskilda uppdrag med rättslig anknytning. Det förhållandet att verksamheten skulle bedrivas under tjänstledighet och att X inte hade för avsikt att återgå till tjänsten som hyresråd föranledde ingen annan bedömning. TFN hänvisade också till ett beslut av JK, där denne funnit att kursverksamhet i egen regi, där tjänstemannen själv är initiativtagare till denna, inte bör få förekomma (se nedan under B 7). I sitt beslut fann TFN att den avsedda verksamheten inte var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

TFN:s beslut överklagades till regeringen. I ärendet anförde X bland annat att TFN:s beslut innebar en inskränkning i hans möjlighet att övergå till juridisk verksamhet i egen regi samt uppgav att han inte avsåg att uppträda som ombud i hyresnämnd och inte heller i marknadsföringen av kurserna ange att han var hyresråd.

I sitt beslut antecknade regeringen att JK, som yttrat sig i ärendet, anser att den verksamhet som X avser att bedriva under sin tjänstledighet innebär risk för att allmänhetens förtroende till hans opartiskhet i tjänsteutövningen kan rubbas och att verksamheten även kan innebära risk för förtroendeskada för andra hyresråd vid hyresnämnden i och för nämnden som myndighet. JK anser därför att X inte bör tillåtas att under sin tjänstledighet bedriva den ifrågasatta verksamheten.

Regeringen avslog överklagandet.

- 1.12 En konsulent vid en lantbruksnämnd förvärvade några jordbruksfastigheter och uppträdde som spekulant i ytterligare några fall

X är anställd vid lantbruksnämnden som konsulent vid företagsenheten. I hans arbetsuppgifter ingår att handlägga ärenden om jordförvärvstillstånd och att svara för köp och försäljning av fastigheter för jordfondens räkning.

Lantbruksnämnden anmälde till lantbruksstyrelsen att styrelsen borde pröva om viss verksamhet som X bedrev vid sidan av sin anställning var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Nämnden anförde bland annat X hade under senare år dels slutit avtal om förvärv av några skogsfastigheter taxerade som jordbruksfastigheter, dels uppträtt som spekulant i ytterligare några fall. Avtalen om förvärv hade orsakat vissa negativa reaktioner gentemot nämnden från personer bosatta i bygden. Detta gällde särskilt ett avtal rörande en fastighet inom det distrikt där X handlade ärenden i tjänsten. Vissa problem hade också uppstått i ett par ärenden som X handlade.

X begärde hos lantbruksstyrelsen besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF.

I sitt besked bedömde lantbruksstyrelsen att X:s fastighetsaffärer kunde rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsten och därför utgjorde de enligt 6 kap. 1 § LOA otillåten bisyssla. Styrelsen meddelade också att fråga om disciplinansvar kunde uppkomma om X fortsatte att söka förvärva jordbruks- eller skogsmark.

X överklagade lantbruksstyrelsens beslut.

Regeringen avslog överklagandet.

1.13 En teletekniker i televerket driver ett eget företag med bland annat försäljning av mobiltelefoner

X driver vid sidan av sin anställning som teletekniker i Televerket Radio ett företag med bland annat försäljning av mobiltelefoner (NMT) och viss annan utrustning som kan anslutas till televerkets nät. I ett besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF meddelade Televerket Radio, med ändring av ett tidigare besked, att bisysslan bedömdes som förtroendskadlig och därför enligt 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) inte förenlig med X:s anställning i televerket.

X överklagade beslutet till Televerkets huvudkontor, som avslog överklagandet.

X överklagade till regeringen.

Av Televerkets yttrande till regeringen framgår följande.

Televerkets affärsidé för verksamheten inom Televerket Radio är att sälja tjänster för telekommunikation baserade på radioteknik. Televerket har specialiserat sig på systemlösningar som kräver avancerad teknik, hög

kvalitet och stort kunnande. Arbetet bedrivs i nära samarbete med kunder och intressenter. De fungerar snarare som partners i långsiktiga relationer än som kunder i vanlig mening.

Affärsidén medför att Televerket måste vara neutralt mot återförsäljare och olika leverantörer av utrustning som kan anslutas till Televerkets nät. Detta är speciellt viktigt mot bakgrund av att Televerket inom en inte alltför avlägsen framtid får räkna med fler systemleverantörer inom bland annat mobiltelefonområdet. För att återförsäljare och leverantörer ska välja Televerket även i fortsättningen måste Televerket uppfattas som en tillförlitlig och neutral samarbetspartner.

I en sådan situation är det olämpligt att anställda inom Televerket agerar som återförsäljare och/eller leverantörsansvariga. Anställda inom Televerket har ofta tillgång till information som inte är helt tillgänglig för övriga aktörer på marknaden. Några exempel är utbyggnadsplaner, affärsplaner, marknadsplaner, planerade tekniska förbättringar och resultat från typprovning av olika märken. Även om inte samtliga anställda har tillgång till all information kan andra återförsäljare och leveransansvariga uppfatta detta som att de anställda får konkurrensfördelar.

X driver ett eget företag som bland annat säljer NMT-apparater. X har uppgett att verksamheten var av hobbykaraktär och endast hade en mycket liten försäljning av NMT. X räknade med att under år 1989 endast sälja ett par NMT-apparater. Televerket medgav i det läget att X:s verksamhet inte var att anse som förtroendeskadlig bisyssla enligt 6 kap. 1 § LOA /numera 7 § LOA/. Beskedet lämnades mot bakgrund av den ringa omfattning som verksamheten hade vid det tillfället och att Televerket inte heller hade fått några negativa reaktioner från marknaden. X underrättades om att han skulle meddela Televerket eventuella förändringar i verksamhetens inriktning, utbud och omfattning. X meddelade inte några förändringar.

Vid en kontroll av Televerkets abonnemangsregister framgick att X hade sålt 19 NMT-apparater under 1989. Hans verksamhet har därmed fått en betydligt större omfattning än vad han tidigare beräknat. Som en jämförelse kan nämnas att andra återförsäljare inom regionen som arbetar heltid säljer ca 50–60 NMT-apparater per år. X tar därmed en allt större marknadsandel från övriga återförsäljare och leverantörer inom regionen.

Televerket hade också fått ta emot klagomål från återförsäljare och leverantörer. De hade ifrågasatt verkets neutralitet, eftersom det tillät egen personal att sälja NMT-apparater och viss annan utrustning.

På grund av de reaktioner som Televerket fick från marknaden ansåg sig Televerket tvunget ändra sitt tidigare ställningstagande angående X verksamhet. I MBL-förhandlingar togs frågan om X verksamhet upp. De fackliga organisationerna delgavs Televerkets uppfattning att X verksamhet inte är förenlig med en anställning i Televerket. De fackliga organisationerna hade ingenting att erinra mot Televerkets uppfattning.

Den verksamhet som X bedriver genom sitt företag bedöms skada Televerket på sätt som anges i 6 kap. 1 § LOA/numera 7 § LOA/. Denna bedömning förstärks av att X:s bisyssla, som högst påtagligt berör Televerkets eget verksamhetsområde även om verket inte självt försäljer den utrustning det här handlar om, skulle kunna medföra ekonomisk skada till följd av skadat anseende. Rent principiellt är X:s bisyssla helt oacceptabel för Televerket som kommersiellt företag. I sitt beslut fann regeringen att bisysslan inte var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) och avslog därför överklagandet.

1.14 En arbetstagare hos Patent- och registreringsverket (PRV) formger vissa emblem m.m. på sin fritid

Sedan X, som är anställd på PRV:s patentavdelning, begärt besked av myndigheten huruvida vissa av hans bisysslor var förenliga med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) fann PRV att flertalet av bisysslorna inte var förenliga nämnda lagrum.

X överklagade beslutet till regeringen och yrkade att beslutet upphävdes i den del beslutet avsåg

- formgivning av emblem och klubbmärken åt ideella föreningar
- formgivning av figurmärken och logotyper
- formgivning av kännetecken åt näringsidkare som ämnar söka varumärkesskydd.

JK yttrade sig i ärendet och anförde därvid bland annat.

”X är anställd på patentavdelningen med en omfattande självständig beslutanderätt. Han får därför anses ha sådana befogenheter som motiverar en särskild försiktighet när det gäller tillåtande av bisysslor. Vad som framkommit i ärendet ger enligt min mening inte anledning till annan bedömning än den PRV har gjort i fråga om sambandet mellan PRV:s verksamhet när det gäller patenträtten samt varumärkes- och mönster-rätten. Att X bedriver sin bisyssla helt vid sidan om patentavdelningens verksamhetsområde utesluter sålunda inte att bisysslan kan rubba

förtroendet till hans eller annans arbetstagares inom myndigheten opartiskhet i tjänsteövningen eller att den kan skada myndighetens anseende. Jag delar också i övrigt PRV:s bedömning. X bör således ej tillåtas att inneha bisyssla av den art som avses med överklagandet till regeringen.”

Regeringen delade JK:s bedömning och avslog överklagandet.

1.15 En tullinspektör avsåg att på halvtid medverka i sin makes firma Tullinspektören är anställd vid en tulldirektion och avsåg att på halvtid medverka i sin makes firma. Den tillverkade och exporterade kartongförpackningsmaskiner. Av tillverkningen exporterades 30 procent. Den årliga omsättningen var 3–4 miljoner kronor.

I ett yttrande till Generaltullstyrelsen (GTS), som skulle bedöma bisysslans förenlighet med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA), angav tulldirektionen, att X ”i sin tulltjänst hade tillgång till sådan information om andra firmors affärsangelägenheter att hennes anställning i makens firma fick anses utgöra förtroendeskadlig bisyssla.”

I ett besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF angav GTS att bisysslan inte var förenlig med den tidigare nämnda regeln i LOA.

I sitt beslut konstaterade regeringen att såvitt framgick av utredningen ”kan X:s bisyssla, enligt regeringens bedömning, inte anses vara sådan, att den kan rubba förtroendet till hennes eller någon annan tulltjänstemans opartiskhet i tjänsteövningen eller skada myndighetens anseende.”

Regeringen upphävde Generaltullstyrelsens beslut i fråga om bisysslan.

1.16 En byråintendent vid en flygflottilj avsåg att på fritiden ägna sig åt flygmäkleri

X var anställd som byråintendent vid Upplands flygflottilj och knuten till flygflottiljens transportflygenhet i Bromma. Transportflygenheten har till uppgift att samordna utnyttjandet av vissa av flygvapnets flygplan för flygtransporter. Flygplanen är tillgängliga för en begränsad krets inom statsförvaltningen. Användarna debiteras kostnader för flygtransporterna efter en särskild prislista.

X hade till huvudsaklig uppgift att samordna och lämna visst biträde vid beställningar och flygningar med avseende på service och klargöringsbehov på aktuella flygplatser. Bisysslan bestod i att X på sin fritid avsåg att bedriva verksamhet i form av flygmäkleri genom att arrangera olika typer av flygtransporter, nämligen:

- taxi- och charterflygning för civila myndigheter, företag samt organisationer
- charterresor för privatpersoner
- taxi- och charterflygning för övriga myndigheter, då önskemål föreligger och där flygvapnets egna transportflygresurser ej finns tillgängliga.

I sist nämnda avseende skulle uppdrag för en statlig myndighet anmälas i varje särskilt fall till chefen för transportflygenheten.

Flygflottiljen fann att bisysslan var förtroendeskadlig och därför inte förenlig med bestämmelserna i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). I överklagandeärendet ändrades bisysslan så till vida att verksamheten enbart avsågs omfatta dels taxi- och charterflygning för civila myndigheter, företag samt organisationer, dels charterresor för privatpersoner.

I sitt beslut bedömde regeringen att den med bisysslan avsedda verksamheten hade sådana beröringspunkter med X:s uppgifter i anställningen att den kunde rubba förtroendet till hans opartiskhet i tjänsteutövningen och skada flygflottiljens anseende och avlog därför överklagandet.

1.17 Ett förhandsbesked till en landshövding som önskade ingå i styrelsen för ett bolag

En landshövding begärde besked av regeringen huruvida ett uppdrag att ingå i styrelsen för ett bolag som bedrev verksamhet med forskning, utredning, information och utbildning inom verkstadsbranschen samt därmed förenlig verksamhet var förenlig med regeln i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

I sitt besked angav regeringen följande.

En av länsstyrelsens främsta uppgifter är att inom länet samordna olika samhällssektorer och därvid beakta olika aspekter som är av betydelse för den regionala utvecklingen. Det är därför i och för sig lämpligt att en landshövding också engagerar sig i uppgifter som ligger utanför länsstyrelsens verksamhetsområde men som kan vara av betydelse för länets utveckling.

En landshövding har emellertid en sådan ställning och sådana uppgifter att han eller hon samtidigt måste iakttä stor försiktighet vad avser bisysslor bland annat därför att det inte kan uteslutas att uppdrag som landshövdingen åtar sig bland allmänheten felaktigt uppfattas som någon form av statlig auktorisation av den verksamhet som det gäller.

Det förbud mot förtroendeskadliga bisysslor som uppställs i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning (numera 7 § LOA) är också betingat av de särskilda krav på integritet som den offentliga tjänsten ställer på arbetstagarna. För att en viss bisyssla ska vara otillåten enligt lagen är det tillräckligt att det finns risk för att allmänhetens förtroende för tjänstemännen eller myndigheten rubbas, även om i realiteten så inte har skett.

Risken för att förtroendet till landshövdingens eller länsstyrelse-tjänstemännens opartiskhet i tjänsteutövningen skulle rubbas eller länsstyrelsens anseende skadas om landshövdingen åtar sig att vara styrelseledamot i bolaget måste betecknas som helt försumbar.

Regeringen ansåg därför att uppdraget som styrelseledamot i bolaget var förenligt med tjänsten som landshövding.

1.18 Ett kammarrättsråd var ledamot i olika organ

Ett kammarrättsråd (X), tillika vice ordförande på avdelning, begärde hos TFN besked huruvida hans bisysslor var förenliga med bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (numera 7 § LOA). X uppgav sig vara ledamot i Arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsförsäkringsdelegation och styrelseledamot i dels Småföretagarnas arbetslöshetskassa och dels Skogs- och Lantbrukstjänstemännens arbetslöshetskassa.

Tjänsteförslagsnämnden fann i sitt beslut att X:s uppdrag som ledamot i de tre organen inte kunde anses förenligt med tjänsten som domare i kammarrätten.

X överklagade beslutet. Regeringen avslog överklagandet.

1.19 En kammaråklagare önskade ha uppdrag som ledamot av en bankstyrelse

En kammaråklagare begärde Riksåklagarens besked huruvida ett uppdrag som styrelseledamot i Sparbanken Å:s regionstyrelse vore förenligt med bestämmelsen i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (numera 7 § LOA).

Riksåklagaren lämnade det beskedet att den ifrågavarande bisysslan inte kunde anses förenlig med X:s ställning som allmän åklagare och anförde bland annat följande. Inom bankverksamhet finns inte sällan en anknytning till ärenden som en åklagare har att handlägga. På de områden där penninginrättningar bedriver verksamhet kan man inte utesluta förekomsten av brott riktade mot inrättningarna eller deras kundkrets. Ställningen som

styrelseledamot samt de åtgärder som kan komma att vidtas i samband med styrelseuppdraget skulle kunna uppfattas från allmänhetens sida vara förtroendeskadlig.

Kammaråklagaren överklagade Riksåklagarens beslut och anförde bland annat följande. Risken för att jäv uppkommer är så liten att den är försumbar och om den uppkommer är den lätt att undvika. Han kan inte se på vilket sätt styrelseuppdraget kan skada åklagarväsendets anseende. Tvärtom anser han att det höjer åklagarväsendets anseende att åklagare i ökad omfattning efterfrågas för uppdrag i samhällslivet.

Regeringen avslog överklagandet.

1.20 En biträdande länsveterinär har vid sidan av sin statliga anställning en anställning hos ett försäkringsbolag

En länsstyrelse beslutade att biträdande länsveterinärens vid länsstyrelsen anställning vid veterinäravdelningen vid Ä:s Djurförsäkringar inte var av sådan beskaffenhet att den var förenlig med bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning (numera 7 § LOA) om bisysslor.

X överklagade länsstyrelsens beslut. Regeringen angav i sitt beslut bland annat:

Eftersom X:s arbetsuppgifter inom länsstyrelsen består av bland annat myndighetsutövning är det synnerligen viktigt att hans objektivitet inte kan ifrågasättas på grund av åtaganden vid sidan av tjänsten. Anställningen vid Ä:s Djurförsäkringar kan medföra att allmänhetens förtroende för myndigheten rubbas.

X:s anställning vid Ä:s Djurförsäkringar är därför inte förenlig med hans arbetsuppgifter på länsstyrelsen.

Regeringen avslog därför överklagandet.

1.21 En arbetstagare vid en arbetsförmedling ville leda en studiecirkel. Länsarbetsnämndens bedömning var att en arbetstagers vid en länsarbetsnämnd bisyssla att leda en studiecirkel i ämnet Starta Eget kunde rubba förtroendet till hans opartiskhet i tjänsteutövningen enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

I sitt beslut gjorde regeringen samma bedömning som länsarbetsnämnden. Den bisyssla som överklagandet gällde hade rubbat förtroendet för arbetstagers opartiskhet i arbetet. Överklagandet avslogs därför.

1.22 Rektorn för Militärhögskolan hade vid sidan av sin anställning vissa uppdrag

I en framställning till regeringen anmälde Militärhögskolan att rektorn och chefen för högskolan som bisyssla var ordförande i Stiftelsen MHS-Eleven, ordförande i Delegationen för militärhistorisk forskning, ordförande i Militärhögskolans rådgivande nämnd samt medlem i försvarsdelegationen vid Statens arbetsgivarverk.

Regeringen ansåg i sitt beslut att bisysslorna var förenliga med 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

1.23 En yrkesinspektör hade konsultuppdrag som bisyssla

En yrkesinspektör begärde besked huruvida en viss bisyssla, konsultverksamhet med informationsinriktning (informationsmäklare), var förenlig med hans anställning.

I sitt beslut meddelade Yrkesinspektionen att den ansåg att bisysslan kunde rubba förtroendet till yrkesinspektörens opartiskhet i tjänsteutövningen och att den därför inte var förenlig med bestämmelsen i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (numera 7 § LOA).

Sedan yrkesinspektören överklagat beslutet gjorde regeringen samma bedömning som Yrkesinspektionen och avslog överklagandet.

1.24 En forskningsingenjör vid Institutet för rymdfysik (IRF) hade en egen firma för tillverkning och försäljning av elektronisk utrustning, m.m.

IRF har till uppgift att bedriva och främja forskning och utvecklingsarbete samt mät- och registreringsverksamhet inom främst ämnesområdet rymdfysik. X är sedan 1970-talet anställd vid institutet och arbetar som forskningsingenjör och teknisk projektledare.

X är sedan år 1979 registrerad som innehavare av en enskild firma, Integrerade mikrosystem. Firmans uppgivna verksamhet utgörs av dels tillverkning och försäljning av datorer och därtill hörande utrustning, dels konsultverksamhet inom området elektronikdatorteknik. X utgör vidare sedan år 1990 ensam styrelse i ett aktiebolag med sin hustru som styrelsesuppleant. Han hade också aktier i ett annat bolag, som sedermera försattes i konkurs.

I ett beslut lämnade institutet besked om förtroendeskadlig bisyssla till X. I beskedet anförde institutet att denne vid sidan av sin anställning bedrev verksamhet vid företag, att verksamheten hade nära anknytning till dennes arbetsuppgifter vid institutet, att bisysslan bland annat innebar att han för

företagens räkning sålt material och tjänster till institutet och konkurrerat om uppdrag samt att bisysslan rubbade förtroendet till hans opartiskhet i tjänsteutövningen och kunde skada institutets anseende. Institutet gjorde i beslutet således bedömningen att bisysslan inte var förenlig med bestämmelsen 7 § lagen om offentlig anställning.

I beslutet angavs att beskedet lämnades med stöd av 11 § anställningsförordningen (1994:373) samt att beslutet kunde överklagas till regeringen.

X överklagade beslutet.

Under handläggningen av överklagandeärendet upplyste IRF att institutet beslutat att lämna X skriftligt besked om otillåten bisyssla trots att han inte begärt att få något sådant.

I sitt beslut angav regeringen när det gäller IRF:s handläggning.

”Om en myndighet finner att en anställds bisyssla är att anse som otillåten, bör myndigheten försöka åstadkomma rättelse genom samtal och rådgivning. Om rättelse inte sker kan disciplinansvar eller – i allvarliga fall – uppsägning eller avskedande bli aktuellt. En myndighet har också skyldighet att – på begäran – lämna den anställda skriftligt besked enligt 12 § anställningsförordningen huruvida en viss 11 § har upphört att gälla enligt F 2001:1017 bisyssla kan anses vara förenlig med 7 § lagen om offentlig anställning. Ansvar för bedömningen av om en bisyssla är tillåten vilar dock alltid på arbetstagaren själv.

Institutet har i detta fall lämnat skriftligt besked om förtroendeskadlig bisyssla på sätt som anges i 12 § 1 anställningsförordningen utan att X begärt att få ett sådant besked. Som framgår av föregående stycke borde institutet inte ha förfarit på detta sätt. Omständigheterna är dock sådana att X:s överklagande av det skriftliga beskedet bör prövas oavsett det nu anförda.”

I sin bedömning av sakfrågan anförde regeringen.

”För att en bisyssla ska anses otillåten enligt 7 § lagen om offentlig anställning är det tillräckligt att det finns en risk för att förtroendet hos allmänheten kan skadas på grund av bisysslans blotta existens. Det är alltså inte nödvändigt att förtroendet rent faktiskt har rubbats eller att något särskilt har inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel. Med hänsyn till den anknytning som finns mellan X:s arbetsuppgifter och den

verksamhet som han har vid sidan av sin anställning delar regeringen institutets uppfattning att verksamheten kan vara förtroendeskadlig och att den således inte är förenlig med 7 § lagen om offentlig anställning.”

Regeringen avslog därför överklagandet.

2 Uttalanden av JK

(Se vidare den årliga publikationen JK-beslut)

2.1 Chefen för en statlig skola driver ett företag inom samma verksamhetsområde som skolans

JK fann i beslut den 20 december 1974 att chefen för försvarets brevskola hade åsidosatt bestämmelserna i 13 § StjL (numera 7 § LOA) genom att driva ett eget företag inom i princip samma verksamhetsområde som skolans. Försvarets brevskola har till uppgift bland annat att meddela korrespondensundervisning och att utveckla och framställa utbildningshjälpmedel.

JK uttalade även förvåning över att chefen för armén trots kännedom om bisysslan utan några invändningar godtagit att chefen för brevskolan innehade den.

2.2 En tjänsteman driver bolagsverksamhet med nära anknytning till hans arbetsuppgifter

En byrådirektör vid Försvarets materielverk bedrev bolagsverksamhet vid sidan av tjänsten och med nära anknytning till arbetsuppgifter som var förenade med den. JK fann i beslut den 29 april 1975, att bisysslan uppenbarligen kunde hos utomstående rubba förtroendet till tjänstemannens liksom andra tjänstemäns hos verket opartiskhet i tjänsten och även skada verkets anseende. Enligt JK:s mening var det fullt klart att tjänstemannens bolagsverksamhet stått i strid med 13 § StjL (numera 7 § LOA). JK uttalade vidare att tjänstemannens närmast högre chefer handlat felaktigt genom att trots kännedom om bolagsverksamheten inte ha reagerat mot bisyssleinhavet genom någon form av ingripande.

JK anförde i ärendet bland annat följande om innebörden av 13 § StjL (numera 7 § LOA): I uttrycket opartiskhet ligger bland annat ett krav på att tjänstemannen inte får i sin privata verksamhet dra fördel av sin statliga anställning. Det ska särskilt understrykas att det, för att bisyssleverksamhet ska anses strida mot 13 § StjL (numera 7 § LOA), inte är nödvändigt att förtroendet verkligen rubbats eller ens att något speciellt inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel. Det är tillräckligt att förtroendet kan rubbas på grund av bisyssleverksamhetens blotta existens.

2.3 Chefen för en myndighet har styrelseuppdrag i ett institut inom myndighetens verksamhetsområde

Chefen för Styrelsen för teknisk utveckling (STU) hade styrelseuppdrag i ett institut inom STU:s verksamhetsområde. Han hade också aktier i ett företag inom området. JK fann i beslut den 1 juli 1975 att tjänstemannens engagemang i företaget stått i strid med 13 § StjL (numera 7 § LOA).

JK uttalade bland annat följande: Med hänsyn till att STU har huvudansvaret för initiativ och stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete i vårt land måste det vara ett oavvisligt krav, att styrelsens chef inte har några ekonomiska eller andra bindningar till enskilda företag eller personer inom den samhällssektor som STU ska betjäna. JK:s slutsats blev att chefen hade gjort sig skyldig till tjänstefel. JK gör i sin sammanfattning av ärendet ett allmänt uttalande av principiellt intresse: Ärendet belyser – säger han – på ett slående sätt de komplikationer som följer eller kan följa av att en statstjänsteman eller någon annan inom en statsmyndighet verksam person jämsides med denna arbetsuppgift driver egen ekonomisk verksamhet eller har bindningar till sådan verksamhet inom området för myndighetens åligganden och arbetsuppgifter. Särskilt betydelsefullt att beakta är att engagemang av detta slag lätt inger parter och allmänhet misstankar om att allt inte går rätt till hos myndigheterna.

I detta fall kan enligt JK till exempel den misstanken uppkomma att chefen för STU genom en välvillig bedömning – eventuellt genom påverkan på andra beslutsfattare – av frågor om anslag till X-institutet (enskilt företag) gynnat sina egna intressen såsom forskare hos institutet men framför allt såsom den störste aktieägaren i Y-bolaget som samarbetat med institutet. Det finns ingenting som tyder på att något sådant har förekommit men enbart den omständigheten att risker för misstankar av detta slag kan uppkomma är många gånger tillräcklig för att avveckla engagemanget. Det är bland annat synsätt av detta slag som ligger bakom bisysslebestämmelserna i 13 § StjL (numera 7 § LOA).

2.4 En landshövding är styrelseordförande i ett bolag och äger aktier i ett annat

En landshövding hade vid sidan av sin tjänst uppdrag som styrelseordförande i AB X samt ägde dessutom aktier i AB Y. JK fann i beslut den 14 maj 1985 att granskningen inte gett vid handen att styrelseuppdraget kunde anses som jävsgrundande så kallad förtroendeskadlig bisyssla. JK ansåg även att ägarintressen i AB Y inte utgjorde något hinder mot hans tjänstgöring som landshövding.

JK uttalade bland annat:

”Ett uppdrag som styrelseledamot i affärsföretag kan i och för sig ofta vara att betrakta som en otillåten bisyssla. Detta har framhållits i bland annat den tidigare berörda propositionen 1970:72 (se s. 76). Bestämmelsen om ställföreträdarjäv i 4 § 1 st. 2 FL (numera 16 § 1 st. 2) tjänar därvid i första hand som utgångspunkt för bedömningen av om uppdraget ska betraktas som en så kallad jävsgrundande och förtroendskadlig bisyssla (jämför prop. 1971:30 s. 341 och Hellners, Förvaltningslagen, 2:a uppl., s. 72 ff.).

De styrelser för bolag inom Z-koncernen, i vilka A är ledamot, har säte i Stockholm och bolagen bedriver inte, varken direkt eller indirekt, verksamhet knuten särskilt till det län där A är landshövding. As uppdrag inom koncernen kan uppenbarligen inte anses generellt sett utgöra hinder för honom att på grund av jäv fullgöra sin tjänst som landshövding. Risken för att uppdragen någon enstaka gång skulle kunna medföra att han blir jävig i ärenden vid länsstyrelsen måste bedömas som ringa och kan enligt min mening inte hindra att han har styrelseuppdragen som bisyssla. Inte heller eljest har jag kunnat finna att hans uppdrag skulle vara ägnade att rubba förtroendet för honom eller annan tjänsteman vid länsstyrelsen eller skada länsstyrelsens anseende. Sålunda anser jag inte att det kan hävdas att A mot bakgrund av generalklausulen i 4 § 1 st. 5 FL (numera 16 § 1 st. 5 FL) med anledning av grannlagenhets- eller delikatessjäv kan anses förhindrad att utöva sin tjänst eller att hans styrelseuppdrag mot denna bakgrund i övrigt kan anses rubba förtroendet för länsstyrelsens objektivitet och opartiskhet.

Det finns inte något generellt hinder för offentliga tjänstemän att med hänsyn till bestämmelserna i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) eller andra bestämmelser äga aktier eller andelar i affärsföretag eller på annat sätt ha ägandeintressen i näringslivet. Aktieinnehav har emellertid i förarbetena till förvaltningslagens jävsregler angivits som ett exempel på att någon har ett sådant faktiskt intresse att så kallad intressejäv kan föreligga (se prop. 1971:30 s. 340). Ett aktieinnehav kan därmed i vissa fall, såsom jag har berört tidigare, tänkas kvantitativt sett innebära ett så ofta förekommande jävshinder för en tjänsteman att han inte kan fullgöra sin tjänst.

Jag har inte funnit anledning att närmare utreda huruvida omfattningen av As ägarintressen i AB Y i sig kan anses innebära att jävssituationer, som intressejäv eller som grannlagenhets- eller delikatessjäv, kan uppkomma. Risken för att hans ägarintressen i bolaget, vars verksamhet inte heller är knuten särskilt till länet, ska medföra att han mer än någon enstaka gång

skulle kunna tänkas bli jävig måste anses som mycket liten. Redan på grund härav finns det inte någon anledning att ifrågasätta om det, med hänsyn till risken för jäv, är förenligt med As tjänst såsom landshövding i länet att han har ägarintressen i AB Y.”

2.5 Chefen för en myndighet är ledamot i styrelsen för ett bolag med anknytning till myndighetens verksamhetsområde

Chefen för Statens brandnämnd hade vid sidan av sin tjänst uppdrag som styrelseledamot i ett aktiebolag som utvecklar och marknadsför andningsskyddsprodukter och dykapparatur, bland annat rökutrustningar som används av svenska brandkårer. Brandnämnden ska enligt sin instruktion bland annat som central förvaltningsmyndighet ha tillsyn över brandförsvaret och verka för samordning av olika grenar av samhällets räddningstjänst. Brandnämnden ska dessutom genom rådgivning m.m. biträda länsstyrelser, kommuner och enskilda i frågor om allmän räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand samt verka både för att brandförsvaret i olika delar av landet ordnas ändamålsenligt och för standardisering av brandförsvarets utrustning.

JK fann i beslut den 17 januari 1986 att tjänstemannen med hänsyn till innehållet i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) inte borde ha accepterat uppdraget som ledamot av styrelsen för bolaget.

JK uttalade följande:

”Genom de uppgifter som Statens brandnämnd har ålagts i nämndens instruktion har nämnden inom ramen för tillsynen av brandförsvaret allmänt sett goda möjligheter att hos offentliga och enskilda organ ge uttryck åt nämndens inställning till olika slag av förebyggande åtgärder mot brand. Såvitt det kan utläsas ur instruktionen gäller detta också valet av utrustningsmateriel inom brandförsvaret. Det får därför enligt min mening anses föreligga en stor risk för att förtroendet till myndighetens opartiskhet skadas om myndighetens chef är engagerad som styrelseledamot i ett företag med tillverkning inom branschen. Denna skada kan naturligtvis uppstå alldeles oberoende av om nämnden faktiskt har bedrivit någon verksamhet med inriktning på valet av utrustningsmateriel. Det kan heller inte uteslutas att ett uppdrag av detta slag hos myndighetens chef bland allmänheten uppfattas som någon form av auktorisation av det aktuella företagens produkter.”

2.6 Chefen för en myndighet har uppdrag som ledamot i en branschorganisation m.m.

Chefen för Försvarets materielverk (FMV) hade vid sidan av sin tjänst uppdrag som ordförande i styrelsen för Sveriges Bilindustri- och Bilgrossistförening (kallad Bilindustriföreningen) och som ordförande i en styrgrupp för det så kallade Scandinavian Link-projektet. JK fann i beslut den 17 januari 1986 att granskningen av ärendet inte givit vid handen att uppdragen kunde anses som jävsgrundande och så kallade förtroendskadliga bisysslor.

I beslutet antecknades bland annat:

FMV har till uppgift att svara för försvarsmaktens och i viss mån även för andra statliga myndigheters materielanskaffning, bland annat motorfordon samt också att vid utvecklingen av materielen inom industrin utöva ledning genom teknisk beredning, provning, kontroll m.m. Bilindustriföreningen är en sammanslutning av i stort sett samtliga svenska tillverkare och importörer av motorfordon med uppgift att för samråd ta upp frågor som är av gemensamt intresse med avseende på i huvudsak bilavgaser och avgasrening, bilutställning, bilstatistik och lagstiftningsfrågor som berör bilismen. Styrgruppen för Scandinavian Link-projektet hade till uppgift att specificera mål, medel och förutsättningar för att genom broar, vägar och järnvägar få till stånd snabbare och säkrare transporter av människor och gods mellan de nordiska länderna och den europeiska kontinenten via Danmark. Styrgruppen tillsattes på privat initiativ och dess verksamhet finansierades av det privata näringslivet.

JK konstaterar att uppdragen i och för sig skulle kunna tänkas vara otillåtna bisysslor enligt 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Bestämmelsen om ställföreträdarjäv i 4 § 1 st. 2 FL (numera 16 § 1 st. 2 FL) tjänar därvid i första hand som utgångspunkt för bedömningen av om uppdragen ska betraktas som så kallade jävsgrundande och förtroendskadliga bisysslor (jämför prop. 1971:30 s. 341 och Hellners, Förvaltningslagen, 2:a uppl. s. 72 ff.).

Beträffande Scandinavian Link ansåg JK att anknytningen till FMV var svag och att A:s personliga nytta av uppdraget var så obetydlig att uppdraget inte kunde rubba förtroendet för opartiskhet i FMV:s upphandlingsverksamhet. Vad angår Bilindustriföreningen – anförde JK vidare – skulle bedömningen ha kunnat bli en annan om föreningen varit inriktad på marknadsföring eller kunnat domineras av något eller en grupp företag. Med hänsyn till vad som upplysts om föreningens verksamhet, både på grund av den grundläggande avtalstexten och den faktiska tillämpningen,

kan detta inte anses vara fallet. A:s uppdrag för Bilindustriföreningen kan inte generellt sett utgöra hinder för honom att på grund av jäv fullgöra sin tjänst som chef för FMV. Risken för att uppdraget någon enstaka gång skulle kunna medföra jäv för honom att besluta i ärenden vid verket rörande upphandling, kontroll med mera måste bedömas som ringa och kan inte hindra att han har uppdrag som ordförande i styrelsen som bisyssla.

2.7 Hyresråd vid hyresnämnd, som anordnat endagskurser i hyresjuridik, avsåg att anordna ytterligare kurser

I ärendet inhämtade JK ett yttrande från TFN, som beträffande domare, bland annat hyresråd, har att lämna besked enligt dåvarande 37 § 2 st. AF.

I sitt beslut redovisar JK bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) och förarbeten till den samt jävsreglerna i 4 kap. 13 § rättegångsbalken (RB, jämför 11 och 12 §§ FL).

JK uttalar följande i beslutet.

”Enligt min mening är det således betydelsefullt och önskvärt att domare liksom andra tjänstemän med särskild sakkunskap medverkar vid undervisning eller som föredragshållare för att lämna upplysningar om till exempel ny lagstiftning eller för att förmedla erfarenhet från ett visst rättsområde såsom hyresjuridikens. I likhet med vad TFN har uttalat i sitt yttrande hit anser jag emellertid att en sådan medverkan inte får ske i den formen att det blir fråga om rådgivning i konkreta fall. Jag anser inte heller att kursverksamhet i egen regi, där tjänstemannen själv är initiativtagare till kursverksamheten, bör få förekomma. Risk finns för att sådana kurser bland annat kan uppfattas som en viss påtryckning att anmäla sig som kursdeltagare.

I TFN:s yttrande hit har påpekats att A och B med hänvisning till sin ställning som ordförande i hyresnämnden i (---) har bedrivit kurser i egen regi, att verksamheten har haft en icke obetydlig omfattning och att inbjudan till kurserna har ställts till ett urval av personer huvudsakligen inom hyresnämndens (---) verksamhetsområde vilka kan komma att uppträda som parter inför nämnden. I praktiken synes kurser också ha kommit att rikta sig till hyresvärdar. A och B har också tillgodogjort sig en inte ringa ersättning direkt från kursdeltagarna.

Jag delar TFN:s uppfattning att de av A och B anordnade kurserna vid en samlad bedömning måste anses ha givits en sådan utformning att det föreligger risk för förtroendeskada av det slag som avses i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Således anser jag att kursverksamheten har inneburit

risk för att allmänhetens förtroende till deras opartiskhet i tjänsteutövningen kan ha rubbats och att kursverksamheten även har inneburit risk för att myndighetens anseende kan ha skadats.

A och B har bestritt att de under kurserna skulle ha givit råd i konkreta fall och att de på så sätt skulle kunna bli jäviga i mål där kursdeltagare senare uppträder som part. Kurserna har emellertid drivits av dem i egen regi bland annat genom att de själva har vänt sig med inbjudningar till presumtiva kursdeltagare. På så sätt har de också mer direkt betingat sig ekonomisk ersättning från kursdeltagarna även om kursavgifterna skulle betalas in till ett konferensbolag. Enligt min mening måste detta innebära att A och B mot bakgrund av jävsregeln i 4 kap. 13 § 9. RB (numera 4 kap. 13 § 10 RB) inte i fortsättningen bör befatta sig med mål vid hyresnämnd i vilka kursdeltagare uppträder som part. Eftersom de på så sätt kan bli jäviga i ett större antal mål, vilket de enligt min mening också borde ha räknat med, anser jag att kursverksamheten måste betraktas som otillåten även ur jävssynpunkt.

Jag vill slutligen i likhet med TFN påpeka att A och B borde ha inhämtat TFN:s ställningstagande innan de startade kursverksamheten.”

JK konstaterar att den som innehar eller utövar en bisyssla i strid med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) kan åläggas disciplinansvar enligt 10 kap. 1 § LOA (numera 14 § LOA) om inte förseelsen är ringa. Eftersom A och B förklarat sig införstådda med vad TFN:s yttrande innebär och med hänsyn till de omständigheter som har kommit fram i ärendet vidtog JK dock inte någon ytterligare åtgärd i ärendet.

3 Uttalanden av JO

Mer information finns också i den årliga publikationen Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

3.1 Högre tjänstemän inom medicinalstyrelsen hade uppdrag hos försäkringsbolag

I JO 1967 s. 164 ff. behandlas en fråga om lämpligheten av att högre befattningshavare inom dåvarande medicinalstyrelsen innehade uppdrag hos försäkringsbolag. JO anför bland annat (s. 169):

”När det gäller medicinalstyrelsens tjänstemän föreligger tydligen särskild risk för intressekollisioner, eftersom de uppdrag inom styrelsen verksamma läkare åtager sig i allmänhet faller inom styrelsens vidsträckta verksamhetsområde och sålunda kan bli föremål för handläggning inom styrelsen. Även om utredningen i detta ärende ger vid handen att sådana

intressekollisioner förekommit i mycket ringa utsträckning synes det mig med hänsyn till allmänhetens förtroende för myndigheterna i hög grad önskvärt, att medicinalstyrelsens personal och i synnerhet styrelsens ledamöter står helt fria från såväl försäkringsbolagens verksamhet som privata intressen på andra områden med anknytning till styrelsens ämbetsområde.”

3.2 En polisman driver verksamhet som fastighetsmäklare
JO har i ämbetsberättelsen 1973 s. 423 ff. prövat frågan om en polisman som bisyssla haft rätt att bedriva fastighetsmäklari. Polismannen hade bedrivit verksamheten i förvärvssyfte och därvid tillhandagått eller varit beredd att tillhandagå ett flertal personer. JO fann att bisysslan stred mot 13 § StjL (numera 7 § LOA).

3.3 En militär chef har uppdrag som styrelseledamot i ett enskilt företag

I JO 1979/80 s. 145 ff. har behandlats frågan om lämpligheten av att chefen för marinen eller en annan militär chef innehar styrelseuppdrag i ett enskilt företag. JO säger i sitt beslut sammanfattningsvis att det skulle vara ägnat att på ett allvarligt sätt rubba förtroendet för försvarsmakten, om det blir vanligt att chefer i ställning motsvarande marinchefens åtar sig styrelseuppdrag eller liknande uppdrag i enskilda företag med större eller mindre anknytning till försvaret, och att därför chefstjänstemän av detta slag bör avhålla sig från att ta emot sådana uppdrag.

3.4 En polisman har mot ersättning upprättat bouppteckningar
Av ett beslut den 13 juni 1990 framgår följande.

En polisman hjälpte personer i det polisdistrikt, där han var anställd att mot ersättning (vanligtvis 200 kronor per styck) upprätta bouppteckningar. Verksamheten kunde beräknas ge en inkomst på ungefär 14 000 kronor/år.

Rikspolisstyrelsen har i allmänna råd ”Rätt att inneha bisysslor” angivit bland annat att styrelsen i princip anser det vara oförenligt med polismanstjänst att bedriva bouppteckningar i förvärvssyfte och med inriktning att tillhandagå allmänheten. Polismyndigheten i det distrikt där polismannen var anställd ansåg i ett beslut 1988 att X:s bouppteckningsverksamhet inte var en bisyssla som var oförenlig med 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA).

I beslutet anför JO:

”Vissa bisysslor omfattas normalt inte av förbudet i 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Som exempel har nämnts fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga och kommunala uppdrag i allmänhet (prop. 1970:72 s. 76). Vad gäller andra bisysslor kan dock bedömningen av om de är förtroendeskadliga eller ej variera beroende på arbetstagarens yrkestillhörighet. En personalkategori som man därvid måste ställa särskilt stränga krav på är bland annat tjänstemän med myndighetsutövande uppgifter inom rättsväsendet. Hit hör bland annat domare, åklagare, poliser och kronofogdar. För dessa har sedan länge som en huvudregel ansetts att bland annat ersättningsgivande enskilda uppdrag med rättslig anknytning utgör otillåtna bisysslor.

Jag vill också påpeka att redan ett enstaka uppdrag i vissa fall kan innebära en överträdelse av 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA) medan det i fråga om andra bisysslor krävs viss omfattning.

X:s verksamhet har enligt min mening haft sådan omfattning att han måste anses ha gått allmänheten tillhanda med att upprätta bouppteckningar. Arvodesnivån har också varit sådan att verksamheten får anses ha bedrivits i förvärvssyfte. Jag anser därför att X utövat verksamhet som är att bedöma som otillåten enligt 6 kap. 1 § LOA (numera 7 § LOA). Med hänsyn till att polismyndigheten i Y i beslut den 29 mars 1988 gjort en annan bedömning kan dock inte X kritiseras för sin verksamhet i vad avser förfluten tid. Eftersom det funnits visst utrymme för olika bedömningar av saken finner jag inte heller skäl att framföra någon anmärkning mot anmälda myndigheter.”

4 Ett avgörande av Statens ansvarsnämnd

4.1 En chefsåklagare har biträtt enskilda personer i rättsliga angelägenheter

Riksåklagaren (RÅ) anmälde till Statens ansvarsnämnd att en chefsåklagare T kunde misstänkas för tjänsteförseelse bland annat då han biträtt enskilda personer i rättsliga angelägenheter, som inte haft samband med hans tjänst (otillåten bisyssla). RÅ gjorde gällande att chefsåklagaren, utan att vara ombud, biträtt ett handelsbolag vid muntlig handläggning i en tingsrätt av ett konkursärende samt även hjälpt bolaget med en återvinningsansökan. Åklagaren var nära vän till bolagets ägare A och hjälpen hade lämnats utan ersättning.

I sitt beslut den 23 april 1986 antecknade ansvarsnämnden bland annat, att det i och för sig var utan betydelse om bisysslan var förenad med ekonomisk ersättning eller inte samt att bisysslans varaktighet inte heller hade någon avgörande betydelse.

I beslutet yttrade ansvarsnämnden vidare.

”Utanför begreppet bisyssla faller däremot verksamhet som typiskt sett hör hemma på privatlivets område och vad som har omedelbart samband med det, till exempel att vara verksam för att tillvarata egna eller närståendes rättsliga intressen. Att hjälpa en nära vän i motsvarande angelägenheter torde däremot falla inom begreppet bisyssla.

Tillåtligheten av sådan verksamhet beror på om den är förenlig med tjänsten.

I lagens förarbeten har framhållits att särskild försiktighet bör iakttagas beträffande bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för tjänstemän eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Härmed åsyftas bland annat domare och åklagare. Med detta uttalande korresponderar det i 12 kap. 3 § rättegångsbalken stadgade förbudet för bland annat domare och åklagare att – om inte särskilt tillstånd givits – vara ombud i rättegång. Förbudet gäller enligt 12 kap. 22 § även rättegångsbiträde.

Ansvarsnämnden finner i likhet med Riksåklagaren att T måste anses ha uppträtt som rättegångsbiträde åt A i det aktuella konkursmålet. T har saknat erforderligt tillstånd och hans agerande har i viss mån varit ägnat att skada anseendet hos den åklagarmyndighet för vilken han är chef. I fråga om den hjälp med återvinningsansökan som T givit handelsbolaget saknas däremot anledning anta att någon sådan skada kunnat uppkomma eller att det funnits risk för att förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen skulle rubbas.

Genom att på sätt som skett uppträda som rättegångsbiträde får T anses ha av oaktsamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning som chefsåklagare. Med hänsyn till att det varit fråga om en ren väntjänst av obetydlig omfattning är dock felet att bedöma som ringa. Det ska därför inte föranleda disciplinpåföljd.”

Bilaga 2

Exempel på förbud att utöva bisyssla

Beslut om förbud mot förtroendskadlig bisyssla

Du har enligt vad (myndigheten) har erfarit en bisyssla vid sidan av din anställning som (benämning) vid (myndigheten).

Alternativt

Du avser enligt vad (myndigheten) har erfarit att åta dig en bisyssla vid sidan av din anställning som (benämning) vid (myndigheten).

I din anställning har du bland annat till uppgift att .../beskrivning som är av betydelse för bedömningen.....

Bisyslan består i att du/beskrivning/.....

Arbetsgivaren anser att bisyslan enligt 7 § LOA är förtroendskadlig. Det betyder att den enligt arbetsgivaren kan rubba förtroendet för din/annan arbetstagares/opartiskhet i arbetet/eller kan skada myndighetens anseende (välj det som är relevant).

Arbetsgivaren ålägger dig därför enligt 7c § LOA att upphöra med bisyslan/inte åta dig bisyslan.

Bisyslan ska vara avvecklad senast den (lämpligt datum, högst ett par tre månader).

Talan mot detta beslut förs enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Bilaga 3

Exempel på beslut om åläggande att upphöra med en arbetshindrande bisyssla

(X-myndigheten) BESLUT Dnr xxxx-xx-xx

XX

(adress)

Åläggande att upphöra med en arbetshindrande bisyssla

Enligt uppgift har du en bisyssla vid sidan av din anställning som (benämning) hos (X-myndigheten). Du bedriver verksamhet - - - (har anställning som - - - - eller andra uppgifter om bisysslan).

Det är utrett att du inte sköter dina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt (här utvecklas vad bristerna består i).

(X-myndigheten) bedömer att det är bisysslan som inverkar hindrande på din tjänsteutövning.

(X-myndigheten) ålägger dig därför att upphöra med bisysslan. Detta beslutas med stöd av 13 kap. 10 § Villkorsavtalet.

Talan mot detta beslut förs enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.



ARBETSGIVARORGANISATIONEN FÖR STATLIGA ARBETSGIVARE



Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm



Växel: 08-700 13 00



www.arbetsgivarverket.se



registrator@arbetsgivarverket.se