

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 17 september 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn. Den 28 april 1999 förordnade statsrådet Britta Lejon generaldirektören Peder Törnvall till särskild utredare.

Den 24 juni 1999 förordnades som sakkunniga i utredningen expedition- och rättschefen Gudmund Toijer samt rättschefen Per Virdesten.

Som experter i utredningen förordnades samma dag departementssekreteraren Torbjörn Eklund, kammarrättsassessorn Anders Lindgren och chefsjuristen Karl Pfeifer. Vidare förordnades den 27 augusti 1999 som experter arbetsrättsjuristen Anna Asplund, gruppchefen Lotta Kärgger och förhandlaren Jan Svensson. Den 20 mars 2000 entledigades Torbjörn Eklund och samma dag förordnades departementssekreteraren Carl-Johan Karlson som expert.

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Lena Petersson fr.o.m. den 1 september 1999.

Utredningen, som har antagit namnet Bisyssleutredningen, får härmed överlämna betänkandet Offentligt anställdas bisysslor (SOU 2000:80).

Ett särskilt yttrande har lämnats av Lotta Kärgger och Jan Svensson.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 2000

Peder Törnvall

/Lena Petersson

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Summary</i>	17
<i>Författningsförslag</i>	25
1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	25
2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.....	28
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring 29	
4 Förslag till Förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373).....	30
5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion	32
6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen.....	33
7 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten.....	34
8 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.....	35
9 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion.....	36
10 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion	37
11 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion.....	38
12 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.....	39
13 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1990:1293)	

med instruktion för skatteförvaltningen 40

14	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket.....	41
15	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen.....	42
16	Förslag till Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).....	43
17	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel.....	44
18	Förslag till Förordning om ändring i förordningen(1988:341) med instruktion för Talboks-och punktskriftsbiblioteket.....	45
19	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:630) med instruktion för Svenskt biografiskt lexikon.....	46
20	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:676) med instruktion för Statens kulturråd.....	47
21	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:730) med instruktion för Arbetarskyddsverket.....	48
22	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1183) med instruktion för Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet.....	49
23	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1186) med instruktion för Arkitekturmuseet.....	50
24	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden.....	51
25	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden.....	52
26	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.....	53
27	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling.....	54
28	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket.....	55
29	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:728) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV.....	56
30	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:1452) med instruktion för Lotteriinspektionen.....	57
31	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.....	58
32	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt samarbete (Sida).....	59
33	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:945)	

med instruktion för Högskoleverket..... 60

34	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet.....	61
35	Förslag till Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205).....	62
36	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:502) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden (CSN).....	63
37	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:645) med instruktion för Institutet för rymdfysik.....	64
38	Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1998:414) med instruktion för Polarforskningssekretariatet.....	65
39	Förslag till Förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)	66
1	<i>Utredningsuppdraget och dess genomförande</i>	67
1.1	Uppdraget.....	67
1.2	Uppdragets genomförande.....	68
1.3	Betänkandets disposition.....	69
2	<i>Bakgrund</i>	71
2.1	Offentlig förvaltning och allmänhetens förtroende.....	71
2.2	En tillbakablick	72
3	<i>Nuvarande reglering och praxis beträffande bisysslor</i>	81
3.1	Inledning	81
3.2	Allmänt.....	81
3.2.1	Begreppet bisyssla	82
3.3	Regleringen för statligt anställda.....	83
3.3.1	Lagen om offentlig anställning.....	83
3.3.2	Anställningsförordningen (AF)	86
3.3.3	ALFA - Allmänt löne- och förmånsavtal.....	87
3.3.4	Chefsavtalet	88
3.3.5	Domare	89
3.3.6	Skatteförvaltningen, kriminalvårdsverket, tullverket och Post- och telestyrelsen	90
3.3.7	Universitets- och högskolelärare.....	91
3.3.8	Myndigheter på finansmarknadsområdet.....	93
3.3.9	Påföljder m.m.	94
3.4	Regleringen för kommun- och landstingsanställda.....	95
3.5	Regleringen för försäkringskassanställda.....	97
3.6	Vissa övriga bestämmelser	97
3.6.1	Regleringen inom den privata sektorn	98

3.7	Praxis och riktlinjer	98
3.7.1	Inledning	98
3.7.2	Domstolsväsendet.....	99
3.7.3	Åklagarväsendet.....	101
3.7.4	Polisväsendet.....	102
3.7.5	Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.....	103
3.7.6	Försvarsmakten	104
3.7.7	Regeringsbeslut.....	105
3.7.8	Uttalanden av JK och JO m.fl.	106
3.7.9	Arbetsdomstolens domar	108
4	<i>Utländska förhållanden</i>	111
4.1	Internationella åtaganden och domstolar	111
4.2	Danmark.....	112
4.3	Finland.....	114
4.4	Norge	115
4.5	Frankrike.....	117
4.6	Italien	117
4.7	Nederländerna	118
4.8	Storbritannien	118
4.9	Tyskland	119
4.10	USA	119
5	<i>Statistisk undersökning av de offentligt anställdas bisyssle- innehav</i>	123
5.1	Inledning	123
5.2	Närmare om resultaten.....	124
5.3	Slutsatser	130
6	<i>Utvärdering av reglering och praxis</i>	133
6.1	Staten	133
6.2	Kommuner och landsting	139
6.3	Försäkringskassorna.....	142
7	<i>Överväganden och förslag</i>	143
7.1	Förtroendskadliga bisysslor	143
7.1.1	Bör förbudet mot förtroendskadliga bisysslor utvidgas?.....	144
7.1.2	Förbudet mot förtroendskadliga bisysslor bör göras tydligare	147

7.1.3	Domare.....	148
7.1.3.1	Inledning	148
7.1.3.2	Bakgrunden till dagens regler.....	149
7.1.3.3	1993 års domarutredning	152
7.1.3.4	Internationella förhållanden.....	152
7.1.3.5	Domarnas olika bisysslor	153
7.1.3.6	Utredningens bedömning	154
7.1.4	Verkschefer	162
7.1.5	Universitets- och högskolelärare.....	163
7.1.6	Vilka bisysslor blir att betrakta som förtroende- skadliga?	166
7.2	Arbetshindrande bisysslor.....	171
7.3	Konkurrensbisysslor.....	172
7.4	Kontrollsystemet.....	175
7.4.1	Behövs ett nytt kontrollsystem?.....	176
7.4.2	Olika alternativs för- och nackdelar	177
7.4.3	Ett nytt kontrollsystem.....	179
7.4.4	Anmälningsskyldighet för vissa arbetstagare	184
7.4.4.1	Domare.....	185
7.4.4.2	Verkschefer m.fl.	188
7.5	Författnings- eller avtalsreglering	189
7.5.1	Bakgrund.....	189
7.5.2	Förtroendskadliga bisysslor.....	193
7.5.3	Arbetshindrande bisysslor	195
7.5.4	Konkurrensbisysslor	198
8	<i>Konsekvenser av utredningens förslag</i>	199
8.1	Kostnader m.m.	199
8.2	Ikraftträdande.....	200
9	<i>Författningskommentar</i>	201
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	201
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.....	204
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring 204	
9.4	Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)	205
9.5	Förslagen till förordningar om ändring i förordningar med instruktion för hyresnämnd och domstolar.....	206

9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.....	206
9.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen.....	207
9.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket.....	207

9.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen	207
9.10	Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	208
9.11	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel.....	208
9.12	Förslagen till förordningar om ändringar i förordningar med myndighetsinstruktioner (förslag 18-27, 29-39)	209
9.13	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket.....	209

<i>Särskilt yttrande</i>	211
--------------------------------	-----

Bilagor

1	Direktiven (dir. 1998:79)	213
2	Praxisförteckning	221
3	SCB:s rapporter, tabeller och undersökningsformulär	231
4	Checklista för förtroendeskadliga bisysslor	305

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att genomföra en översyn av bisyssle-regleringen inom den offentliga sektorn. I uppdraget har ingått att särskilt analysera regleringen av de förtroendskadliga bisysslorna och kontrollen av hur regleringen följs. Det har också innefattat att genomföra en kartläggning av omfattningen och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinnehav, att föreslå de förändringar som kan anses lämpliga, att ta ställning till om det finns anledning att förändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- respektive avtalsreglering av bisysslor och att särskilt behandla reglerna om domarnas bisysslor.

Gällande regler

Offentligt anställda hos staten, kommunerna, landstingen och försäkringskassorna får inte ha bisysslor som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet (förtroendskadliga bisysslor). Arbetsgivaren kan också förbjuda arbetstagaren att ha bisysslor som inverkar hindrande på arbetet (arbetshindrande bisysslor) eller som innebär att arbetstagaren konkurrerar med myndighetens verksamhet (konkurrensbisysslor).

De förbud som gäller mot förtroendskadliga bisysslor är betingade av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagarna. Kraven kan härledas ur regeringsformen, som slår fast att domstolar och förvaltningsmyndigheter skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Med bisyssla avses varje anställning, uppdrag eller annan verksamhet som en anställd har vid sidan av sin huvudanställning. Att sköta sina egna och familjens privata angelägenheter räknas inte som bisyssla.

De statsanställdas bisysslor regleras i två olika former. Förbudet mot förtroendskadliga bisysslor finns i lagen om offentlig anställning. Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor regleras i kollektivavtal

mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden. För arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna gäller samma uppdelning. För arbetstagare i kommuner och landsting finns däremot reglerna om såväl de förtroendeskadliga som de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna i kollektivavtal.

Kartläggningen av offentligt anställdas bisysslor

I avsikt att få ett underlag för överväganden och förslag har utredningen med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört en enkätundersökning bland ca 15 000 offentligt anställda. I enkäten ställdes frågor om bl.a. innehav av, motiv till, tidsåtgång för och information om bisysslor.

Enligt undersökningen har 21 % av de offentligt anställda en eller flera bisysslor. Jämfört med en liknande undersökning som gjordes i slutet av 1960-talet har andelen gått ned med 8 procentenheter. Andelen är ungefär densamma inom staten, kommunerna, landstingen och försäkringskassorna. Däremot förekommer stora skillnader mellan olika grupper av anställda. Bisysslor är exempelvis mycket vanligare bland verkchefer och domare.

Av undersökningen drar utredningen slutsatsen att den totala bisysslefrekvensen bland de offentligt anställda med hänsyn till bisysslebegreppets vidd inte kan anses särskilt anmärkningsvärd eller oroande. Dessutom utförs en betydande del av de offentligt anställdas bisysslor hos andra offentliga myndigheter och förvaltningar eller ideella organisationer. Utredningen konstaterar dock att arbetsgivarna allmänt sett kan bli betydligt bättre i fråga om att informera sina anställda om bisyssleregler och att utnyttja de möjligheter som finns för att få uppgifter om bisysslor.

Utvärderingen av regler och praxis

Efter en genomgång av praxis i fråga om bisysslor har utredningen fått uppfattningen att denna är relativt enhetlig, stabil och väl avvägd. Utrymmet i 7 § lagen om offentlig anställning för individuella bedömningar utnyttjas. Informationen till de anställda om bisyssleregler samt de statliga arbetsgivarnas möjlighet att förhöra sig om bisysslor och ge besked om dessas tillåtlighet kan däremot bli bättre. Likaså har uppdelningen av reglerna mellan författning och avtal ibland ansetts ge vissa tillämpningsproblem.

Överväganden och förslag

Förtroendeskadliga bisysslor

Bland de tre huvudtyperna av otillåtna bisysslor är det alltid de förtroendeskadliga som har stått i centrum. Att se över regleringen av denna typ av bisysslor har enligt direktiven varit utredningens huvudinriktning.

Utredningen anser att praxis visar att den allmänna regeln om förtroendeskadliga bisysslor i de flesta fall uppfyller kravet att det skall finnas möjlighet att sätta stopp för bisysslor som kan skada förtroendet för förvaltningen. Den omfattning av bisyssleinhavet bland offentligt anställda som framkommit i den statistiska undersökningen kan inte heller tas till intäkt för att reglerna i sak behöver skärpas. Vare sig praxis eller förekomsten av bisysslor ger därför anledning att göra några större sakliga ändringar i nuvarande regler för att utvidga eller begränsa bisyssleförbudets räckvidd. De problem som kan finnas inom särskilda områden beror snarare på brist i informationen om reglerna och kontrollen av att de efterlevs än på deras sakliga innehåll. Snarare än generella utvidgningar av förbudsreglerna bör därför enligt utredningen bättre kontroll införas på vissa områden, i synnerhet vid myndigheter och förvaltningar med myndighetsutövning, tillsyn och upphandlingsuppgifter.

Att reglerna allmänt sett inte har "missat" någon viss typ av bisyssla eller medfört tillämpningsproblem av någon större omfattning innebär naturligtvis inte att bisysslefallen alltid är problemfria. Men dessa problem är mindre än de nackdelar som mindre flexibla och mer detaljerade regler för olika verksamheter, förvaltningsområden, grupper av anställda eller bisyssletyper skulle innebära. Utredningen har därför, och på grund av den skepsis som vid våra kontakter med myndigheter m.fl. framförts mot en sådan ordning, avstått från att föreslå nya specialregler.

Utredningen föreslår alltså inga ändringar i sak i reglerna om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Eftersom en allmänt hållen regel kan vara svår att tillämpa inte minst för arbetstagarna finns det dock skäl att försöka göra den tydligare genom att ge viss vägledning om några förhållanden av betydelse för bedömningen av en bisyssla. Därför föreslår utredningen att de verksamhetsområden där risken för förtroendeskada är särskilt stor skall anges i bestämmelsen. Dessa områden är rättskipning, myndighetsutövning, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning och ledning av offentlig förvaltning.

Utredningen har vidare funnit att de nu gällande specialreglerna för skatteförvaltningen och tullverket kan upphävas.

Domarnas bisysslor

För domare gäller i dag samma generella bisysslereglar som för andra statsanställda. Utredningen betonar de mycket noggranna överväganden som såväl den enskilde domaren som den som avser att anlita domaren för något uppdrag bör göra. Domarnas uppgifter och deras roll i samhället är sådana att kravet på allmänhetens förtroende gör sig särskilt starkt gällande när det gäller domstolarnas verksamhet. Utredningen har dock funnit att de fördelar som finns med en allmänt hållen bisysslerregel, med utrymme för bedömningar i varje enskilt fall, gör sig gällande även beträffande domarna. Utredningen har alltså inte ansett det motiverat att införa speciella bisyssloförbud för domare eller någon särskild kategori av dem. Däremot framför utredningen sin uppfattning om inbörden för domarnas del av dagens regler om bisysslor, bl.a. att skiljemannauppdrag och styrelseuppdrag i vinstdrivande bolag med få undantag inte kan anses förenliga med 7 § lagen om offentlig anställning.

Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor

Utredningen har dragit slutsatsen att arbetshindrande bisysslor generellt inte är något problem. Gällande regler ger arbetsgivarna möjlighet att stoppa bisysslor som är arbetshindrande. Det är till stor del en arbetsledningsfråga att göra detta på lämpligt sätt.

Inte heller konkurrensbisysslor tycks utgöra något större problem. Utredningen menar att det är anställningsmyndigheten som har bäst förutsättningar att pröva om en bisyssla är konkurrensskadlig eller ej. Därför föreslår utredningen att den prövningen på den statliga sidan skall ligga på myndigheten/arbetsgivaren - vilket den på den kommunala sidan redan gör - och inte som idag på regeringen.

Genom förbättrad information från arbetsgivarna och utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för arbetstagarna avseende arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor såväl som förtroendskadliga bisysslor kan eventuella problem dessutom antas minska.

Ett nytt kontrollsystem

Arbetsgivarens befogenhet och skyldighet att reagera på förtroendskadliga bisysslor och agera på ett tidigt stadium måste förbättras framför allt på den statliga sidan. För att kunna bedöma bisysslefrågor innan skada har skett, dvs. innan allmänhetens förtroende riskerar att skadas, är det viktigt att det blir en naturlig sak att ta upp och diskutera sådana frågor mellan arbetsgivare och arbetstagare. Utredningen föreslår att en arbetsgivare som får kännedom om en förtroendskadlig bisyssla skall vara skyldig att åläggas arbetstagaren att upphöra med eller inte åta sig

bisysslan. Genom att dels arbetsgivaren får en skyldighet att informera sina arbetstagare om vad som kan göra en bisyssla förtroendskadlig, dels en arbetstagare på arbetsgivarens begäran skall lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor, bör en rimlig diskussion kunna föras löpande och i de flesta fall inte behöva leda till drastiska åtgärder. Det får anses självklart att en arbetstagare som önskar det har rätt att få besked av arbetsgivaren om dennes syn på en bisysslas tillåtlighet. Regeln om bisysslobesked i 12 § anställningsförordningen kan därmed upphävas.

Reglerna om förtroendskadliga bisysslor samlas enligt utredningens förslag i lagen om offentlig anställning och görs tillämpliga även på kommuner och landsting. Arbetstagarens uppgiftsskyldighet skall av praktiska skäl gälla alla bisyssletyper. Överprövningen av beslut om bisysslor blir enhetlig genom att tingsrätt eller Arbetsdomstolen skall kunna överpröva såväl beslut om förtroendskadliga bisysslor som fattats med stöd av lagen om offentlig anställning som beslut i fråga om arbets-hindrande- eller konkurrensbisysslor, vilka fattats med stöd av kollektivavtal.

Domarnas speciella ställning och det särskilda rättssäkerhetsintresse som ligger i att deras bisysslor kommer upp till bedömning har gjort att utredningen föreslår att domare som anställs genom beslut av regeringen på eget initiativ skall anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. Anmälningsskyldigheten tas in i lag. Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet är enligt förslaget det organ som skall handlägga frågor om domarnas bisysslor. Det leder bl.a. till att uppgifterna blir offentliga.

Även generaldirektörer, landshövdingar, andra chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under regeringen samt försäkringskassornas direktörer får en lagstadgad skyldighet att anmäla sina bisysslor, i de fallen till regeringen respektive styrelsen för försäkringskassan.

Författnings- eller avtalsreglering

Förbudet mot förtroendskadliga bisysslor har samma syfte på kommun- och landstingsområdet som på det statliga området. Det handlar om att upprätthålla allmänhetens förtroende för saktighet och opartiskhet i förvaltningen. Detta intresse gör sig gällande med samma styrka på det kommunala området som på det statliga. Regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet i den offentliga förvaltningen gäller inte bara staten utan även kommuner och landsting. Det är ett allmänt intresse som går utöver förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Kommunerna och landstingen svarar i dag för den helt övervägande delen av den offentliga förvaltningen. Den allmänhet vars förtroende för

förvaltningen bisysslereglerna är till för att skydda har minst lika mycket kontakter med kommunala förvaltningar som med statliga myndigheter. De kommunala förvaltningarna utövar makt och myndighet, tillsyn och kontroll och bedriver upphandling på samma sätt som de statliga myndigheterna. Utredningens slutsats är därför att det är principiellt felaktigt att ta in förbud mot förtroendskadliga bisysslor i kollektivavtal och att det finns starka skäl för att förbudet även på den kommunala sidan skall regleras i författning. Ett sådant förbud med anknytande regler kan enligt utredningens mening inte anses inkräkta på den kommunala självstyrelsen. De skäl av närmast praktisk karaktär som kan anföras till stöd för att regleringen på den kommunala sidan alltjämt skall vara samlad på ett ställe väger inte upp de principiella invändningarna mot avtalsreglering.

Utredningen föreslår således att bestämmelserna om förtroendskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning skall gälla för hela den offentliga sektorn. Samma principiella skäl som beträffande de förtroendskadliga bisysslorna gör sig inte gällande beträffande arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor. Dessa skall därför inom såväl det statliga som det kommunala området fortfarande kunna regleras i avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Kostnader m.m.

Utredningens bedömning är att förslagen inte ger några nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser som kräver särskild redovisning.

Summary

The assignment

The principal task of the inquiry has been to conduct a review of the regulations within the public sector concerning extra-occupational activities. In particular we were asked to analyse the regulation of extra-occupational activities that adversely affect confidence and check how the regulations are followed. Among other things, this has also involved conducting a survey of the extent and nature of the extra-occupational activities of public servants; proposing changes that might be deemed suitable to consider if there is due cause to change the current basic system of regulating extra-occupational activities by constitutional and contractual legislation; and paying particular attention to the regulations concerning the extra-occupational activities of judges.

Current regulations

Public servants employed by the state, the municipalities, the county councils and social insurance offices are not allowed to have extra-occupational activities that might adversely affect confidence in their impartiality (extra-occupational activities adversely affecting confidence). An employer can also forbid employees from having extra-occupational activities that have an adverse effect on the performance of their duties (extra-occupational activities adversely affecting working practices) or such extra-occupational activities that result in the employee competing with the activities of the authority (extra-occupational activities of a competitive nature).

An extra-occupational activity is defined as any employment, assignment or other activity that an employee engages in apart from his or her principal employment. Attending to the affairs of an individual or a family is not considered to be an extra-occupational activity.

The extra-occupational activities of state employees are regulated in two different ways: the Public Employment Act prohibits extra-occupational activities adversely affecting confidence; while extra-occupational activities adversely affecting working practices and activities of a competitive nature are regulated in the collective agreements between the parties on the state labour market. These same two sets of regulations apply to those employed by the social insurance offices. For employees of municipalities and county councils, on the other hand, both extra-occupational activities adversely affecting working practices and those of a competitive nature are covered by collective agreements.

The prohibition against extra-occupational activities adversely affecting confidence arises from the particular demands concerning integrity that the public service sector makes of its employees. These requirements are inherent in the form of government, since this requires courts and administrative authorities to be objective and impartial.

The survey of the extra-occupational activities of public employees

In order to provide a basis for deliberations and proposals, the inquiry enlisted the services of Statistics Sweden (SCB). A questionnaire was sent to approximately 15,000 public employees asking for information about their extra-occupational activities. This contained questions about the extent of extra-occupational activities and asked for information about them, the time devoted to them and the reasons for having them.

According to the study, 21% of public employees have one or more extra-occupational activities. When the results are compared to those of a similar study that was conducted towards the end of the 1960's, this represents a decline of 8 percentage points. Whether public servants are employed by the state, the municipalities, the county councils or the social insurance offices, the number engaged in extra-occupational activities is approximately the same. However, there are major differences between various groups of employees. Extra-occupational activities are much more common among heads of civil service departments and judges, for example.

As a result of the study, the committee came to the conclusion that the total frequency of extra-occupational activities among public employees, taking into account the extent of extra-occupational activities and what is meant by the concept, cannot be considered noteworthy or a cause for concern. A significant proportion of the extra-occupational activities of public employees are conducted on behalf of other public authorities, public administrations or non-profit associations.

However, the inquiry would point out that there is generally considerable room for improvement as far as employers are concerned, both when it comes to informing their employees about the rules concerning extra-occupational activities, and making use of the opportunities that exist to obtain information about them.

Evaluation of regulations and established practice

Having reviewed a considerable amount of the established practice that exists concerning extra-occupational activities, the inquiry has come to the conclusion that this is relatively uniform, stable and well-balanced. There is scope in The Public Employment Act, section 7, for individual judgement to be applied. However, improvements could be made both in the way that employees are informed about extra-occupational activities, and with respect to the opportunities available to the state employers to enquire about them. Similarly, since there is a division between legislation and agreement, this has sometimes been considered to cause problems of application.

Considerations and proposals

Extra-occupational activities adversely affecting confidence

Of the three principal types of extra-occupational activities that are not permitted, those that adversely affect confidence have always been the ones that have attracted most attention. In accordance with the directive, a review of the regulations concerning this type of extra-occupational activity has also been the principal task of this inquiry.

The inquiry considers that established practice indicates that the regulations concerning extra-occupational activities adversely affecting confidence in most cases fulfil the requirement that it should be possible to terminate such activities. Nor should the extent of the extra-occupational activities revealed by the statistical study be taken to mean that the regulations as such need to be made more stringent. Neither established practice nor the occurrence of extra-occupational activities therefore constitute any particular reason to make any major changes of substance in the current regulations in order to expand or limit the extent of the prohibition against extra-occupational activities. Those problems that are to be found in particular areas are more due to a lack of both information about the regulations and checks to ensure that they are followed rather than their actual purport. The inquiry therefore considers that rather than extending the regulations concerning prohibition in

general, better checks should be implemented in particular areas, especially with respect to authorities and administrations concerned with the exercise of public authority, supervision and procurement.

While the regulations in general have neither "missed" any particular type of extra-occupational activity nor given rise to any major problems concerning their application, this should naturally not be taken to imply that such is never the case. On the other hand the disadvantages of a less flexible and more detailed regulation of various activities, areas of administration, groups of employees or types of extra-occupational activities must be considered to outweigh the advantages when an increase in specialised regulation is compared to the general rules of the type that are in force at the present time. For this reason, and as a result of the scepticism with respect to such legislation that we encountered in our dealings with authorities and others, we have abstained from implementing new, specialised rules.

The inquiry does not therefore propose any changes as such with respect to the regulations concerning extra-occupational activities adversely affecting confidence. However, since applying a general rule can be difficult, not least for an employee, there are grounds for attempting to clarify the matter by giving some guidance with respect to certain circumstances that are significant when it comes to evaluating an extra-occupational activity. We have therefore proposed that those occupational activities in which the risk that confidence may be adversely affected is particularly acute should be listed in the regulations. These areas are: the administration of justice, the exercise of public authority, supervision, procurement, the administration of property, and the leadership of a public administration. In addition, the inquiry has come to the conclusion that the current special regulations for the tax authority and the customs can be rescinded.

The extra-occupational activities of judges

At the present time, the general rules concerning extra-occupational activities are the same as the ones that apply to other employees of the state. The inquiry feels there is reason to emphasize that there should be extremely careful deliberation, both on the part of the judge and the party intending to enlist the judge for a particular assignment. One cannot ignore the fact that the profession of a judge entails such special tasks and such a special role in society, that the requirement of public confidence is particularly strong when it comes to the activities of the courts. However, the inquiry has come to the conclusion that the advantages of having a general rule, with scope for the evaluation of each individual case, is also applicable to judges. It has not been deemed re-

cessary to implement a particular prohibition for any category of judge. On the other hand the inquiry has expressed what it considers to be the purport, as far as judges are concerned, of current rules concerning extra-occupational activities: among other things that acting as an arbitrator or sitting on the board of a profit-making company, with few exceptions, cannot be considered compatible with section 7 of the Public Employment Act.

Extra-occupational activities that adversely affect working practices or are competitive in nature

The conclusion of the inquiry is that extra-occupational activities adversely affecting working practices are not generally a problem. By and large it is up to the management to solve such problems where they exist. Current rules enable employers to put a stop to extra-occupational activities that adversely affect working practices.

Extra-occupational activities of a competitive nature do not seem to be a problem either. The inquiry is of the opinion that it is the employing authority that is best in a position to assess whether an extra-occupational activity is competitive and damaging or not. It is therefore proposed that assessment upon the part of the state should be done by the authority/employer - as is already done at municipal level - and not, as is current practice, by the government.

By means of improved information from the employers and the inquiry's proposal that disclosure by employees should be obligatory, it is anticipated that the number of problems that may arise can be expected to diminish, both as regards competitive extra-occupational activities and those that adversely affect working practices.

A new system of checks

The authority and obligation that employers have to react to extra-occupational activities that adversely affect confidence, and act at an early stage, must be improved, particularly as far as the state is concerned. This is something that has also been pointed out to the inquiry during many of the contacts that were made with authorities. In order to evaluate issues concerning extra-occupational activities before the damage is done and the confidence of the public is lost, it is important that it should become a natural subject for employers and employees to discuss together. The inquiry has proposed that an employer who is made aware of an extra-occupational activity that adversely affects confidence, should be obliged to instruct the employee either to desist or

not to undertake the activity. By obliging employers to inform employees about what sort of circumstances can make an extra-occupational activity one that adversely affects confidence, while at the same time obliging an employee to supply an employer, when asked, with the information needed for an employer to evaluate an employee's extra-occupational activities, it should be possible for a reasoned discussion to take place on an ongoing basis and in most cases this should not lead to drastic measures being taken. It should be considered self-evident that an employee is entitled to be told by an employer what the latter's view is of the permissibility of an extra-occupational activity. The regulation of this in section 12 of the Employment Regulation can thus be rescinded.

The rules for extra-occupational activities that adversely affect confidence are to be found in the Public Employment Act and are also applicable to municipalities and county councils. For practical reasons, the employee's obligation to disclose should apply to all types of extra-occupational activities. Reviews of decisions concerning extra-occupational activities can be made consistent by enabling the Labour Court to review both those decisions concerning extra-occupational activities that are made in accordance with the Public Employment Act as well as those decisions concerning extra-occupational activities that adversely affect working practices or are competitive in nature that have been decided on the basis of collective agreements.

The particular standing of judges and the particular implications for the rule of law that is entailed by an evaluation of their extra-occupational activities, has led the inquiry to propose that judges who have been employed as the result of a government decision, should, on their own initiative, inform their employers about their extra-occupational activities. According to this suggestion, the National Swedish Judiciary Administration's Committee For Official Proposals would be the body responsible for all evaluations. Among other things, this would mean that the information would then be in the public domain. The obligation to disclose would be incorporated into the legislation.

Even director-generals, county governors, other heads of administrative authorities that report directly to the government and directors of social insurance offices, would have a legal obligation to notify their extra-occupational activities, in these cases to the government or the board of the social insurance office.

Regulation by statute or agreement

The prohibition against extra-occupational activities that adversely affect confidence has the same purpose at municipal and county council

level as it has a government level. The intention is to maintain the confidence of the public that the administration acts in an objective and impartial manner. This applies with as much force at the municipal level as it does at the state level. This is a matter of public interest that is independent of the relationship that pertains between employer and employee.

At the present time the municipalities and county councils are responsible for the overwhelming majority of the public administration. The public, whose confidence in the administration the regulations concerning extra-occupational activities are intended to protect, has at least as much contact with the municipal administration as it has with the state administration. The municipal administrations exert authority, supervision and control and are in charge of procurement in the same manner as the state authorities. The inquiry has therefore come to the conclusion that it is in principle wrong to incorporate a prohibition against activities that adversely affect confidence in collective agreements, and that there are sound reasons for regulating the prohibition by means of statute at the municipal level as well. It is the opinion of the inquiry that such a prohibition with its ancillary regulations cannot be deemed to encroach upon the autonomy of the municipalities. The reasons that have been put forward in support of the proposal that regulations in the municipal sector should always be gathered in one place are almost of a practical nature and do not outweigh the objections in principle to regulation by agreement.

The inquiry has therefore proposed that the regulations concerning extra-occupational activities in the Public Employment Act should apply throughout the entire public sector. The same reasons of principle as those concerning extra-occupational activities adversely affecting confidence do not apply with respect to extra-occupational activities adversely affecting working practices or those of a competitive nature. These should therefore continue to be regulated by agreements between the parties on the labour market in all parts of the public sector.

Costs etc

It is the opinion of the inquiry that these proposals do not entail any economic or other consequences of significance that need to be accounted for separately.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning, dels att 2, 3 och 7 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 7 a - 7 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund, nämligen

23 - 29 §§ om arbetskonflikter,	7 - 7 c §§ om bisysslor,
42 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.	23-29 §§ om arbetskonflikter, 42 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Föreskrifterna i 30 § om periodiska hälsoundersökningar gäller också arbetstagare hos kommuner och landsting.

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23 - 29 §§ om arbetskonflikter.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 - 7 d §§ om bisysslor och 23 - 29 §§ om arbetskonflikter.

7 §

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.

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 (*förtroendeskadlig bisyssla*).

Risken för förtroendeskada skall bedömas som särskilt stor, om arbetstagaren eller myndigheten har uppgifter som innebär

1. rättskipning,
2. myndighetsutövning,
3. tillsyn,
4. upphandling,
5. egendomsförvaltning, eller
6. ledning av offentlig förvaltning.

7 a §

*En arbetsgivare som får kännedom om en förtroendskadlig bisyssla skall ålägga arbetstagar-
ren att upphöra med eller inte åta
sig bisysslan.*

7 b §

*Arbetsgivaren skall informera
sina arbetstagare om vilka slags
förhållanden som kan göra en
bisyssla förtroendskadlig.*

7 c §

*En arbetstagare skall på arbets-
givarens begäran lämna de upp-
gifter som behövs för att arbets-
givaren skall kunna bedöma ar-
betstagarens bisysslor.*

7 d §

*Domare som anställs genom be-
slut av regeringen och chefer för
förvaltningsmyndigheter som ly-
der omedelbart under regeringen
skall på eget initiativ anmäla sina
bisysslor till arbetsgivaren.*

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverk- samhet

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En arbetstagare har rätt till hel ledighet från sitt arbete under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Arbetstagarens verksamhet får dock inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet. Ledigheten får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet.

En arbetstagare har rätt till ledighet endast under en period hos en och samma arbetsgivare.

En arbetstagare har rätt till hel ledighet från sitt arbete under högst sex månader för att själv eller genom juridisk person bedriva näringsverksamhet. Arbetstagarens verksamhet får dock inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet. Ledigheten *eller näringsverksamheten* får inte heller innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1962:381) om allmän försäkring skall införas en ny paragraf, 18 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.
13 a §

Direktören skall på eget initiativ anmäla sina bisysslor till styrelsen för den allmänna försäkringskassan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

4 Förslag till Förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

Härigenom föreskrivs i fråga om anställningsförordningen (1994:373), *dels* att 3 och 11 §§ skall ha följande lydelse, *dels* att 12 och 23 §§ skall upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Frågor om anställning skall prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd utom i följande fall:

1. Frågor om anställningens upphörande *och besked om bisyssla* när det gäller chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen prövas av regeringen.

1. Frågor om anställningens upphörande när det gäller chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen prövas av regeringen.

2. Frågor om anställningens upphörande *och besked om bisyssla* när det gäller chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet prövas av den myndigheten.

2. Frågor om anställningens upphörande när det gäller chefen för en myndighet som lyder under en annan myndighet prövas av den myndigheten.

3. Beslut enligt 11 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning att en anställning inte skall upphöra meddelas av regeringen.

4. Frågor om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning prövas av regeringen.

5. Frågor om förflyttning enligt 8 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning till en anställning hos en annan myndighet prövas av regeringen.

11 §

11 §

En myndighet skall informera sina arbetstagare om vilka bestämmelserna om bisysslor i lagen

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen

syslor som enligt myndighetens bedömning inte är förenliga med 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

(1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är regeringen arbetsgivare för chefer för förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 38 § förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är Domstolsverket arbetsgivare för chefen för hyresnämnden och hyresnämnden arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för hyresråd och hyresnämnden arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen

Härigenom föreskrivs att 33 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

33 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av regeringen när det gäller justitieråd och av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller kanslichefen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Högsta domstolen och Högsta domstolen arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för justitieråd och Högsta domstolen arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

7 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1996:378) med instruktion för Regerings-
rätten

Härigenom föreskrivs att 32 § förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av regeringen när det gäller regeringsråd och av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller kanslichefen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är regeringen arbetsgivare för ordföranden i Regeringsrätten och Regeringsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för regeringsråd och Regeringsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

8 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 56 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

56 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av regeringen när det gäller hovrättspresidenten och av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller andra arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är regeringen arbetsgivare för hovrättspresidenten och hovrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för ordinarie domare och hovrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

9 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 54 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av regeringen när det gäller kammarrättspresidenten och av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller andra arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är regeringen arbetsgivare för kammarrättspresidenten och kammarrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för ordinarie domare och kammarrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

10 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 58 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är Domstolsverket arbetsgivare för lagmannen och tingsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för ordinarie domare och tingsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

11 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 48 § förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

48 §

Besked om bisysslor enligt 12 § anställningsförordningen (1994:373) lämnas av Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet när det gäller arbetstagare som anställs genom beslut av regeringen.

Om skyldigheten att anmäla bisysslor finns bestämmelser i kollektivavtal. Vid tillämpningen av avtalsbestämmelserna om bisysslor är Domstolsverket arbetsgivare för lagmannen och länsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet arbetsgivare för ordinarie domare och länsrätten arbetsgivare för övriga anställda.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

12 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteför- slagsnämnden för domstolsväsendet

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet har till uppgift att

1. avge förslag till regeringen i ärenden om anställning som domare eller hyresråd enligt särskilda bestämmelser,

2. besluta i fråga om tillstånd som avses i 12 kap. 3 § rättegångsbalken när det gäller lagfarna domare i och rättsutbildade befattningshavare vid domstol,

3. fullgöra vad regeringen i övrigt bestämmer.

3. vara arbetsgivare i fråga om bisysslor enligt 7 a - 7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning och kollektivavtal när det gäller hyresråd samt domare som anställs genom beslut av regeringen,

4. fullgöra vad regeringen i övrigt bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

13 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1990:1293) med instruktion för skatteför-
valtningen

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

14 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1991:1524) med instruktion för Tullverket

Härigenom föreskrivs att 17 och 18 §§ förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

15 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1997:401) med instruktion för Post- och
telestyrelsen

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

16 Förslag till Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 31 § högskoleförordningen (1993:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 31 §

Högskolorna skall på lämpligt sätt informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434). En högskola skall ge sina lärare råd vid bedömningen om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, skall högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

Av 11 § anställningsförordningen (1994:373) följer att en högskola skall informera sina anställda om vilka bisysslor som inte är förenliga med 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Högskolorna skall på lämpligt sätt informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434). En högskola skall ge sina lärare råd vid bedömningen om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, skall högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

Av 7 b § lagen (1994:260) om offentlig anställning följer att en högskola skall informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig enligt 7 § samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

17 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1996:1524) med regeringens arbetsgivar-
nyckel

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Vid tillämpningen av följande avtalsbestämmelser är regeringen arbetsgivare.

Avtal: Bestämmelser

Avtal: Bestämmelser

AVA: 4 § 2 mom. andra stycket
första meningen

AVA: 4 § 2 mom. andra stycket
första meningen

ALFA: 1 kap 13 § andra stycket
*1 kap 15 § andra stycket
första meningen*

ALFA: 1 kap 13 § andra stycket

Chefsavtalet: Punkt 3.2 såvitt
gäller regeringens
frikrets enligt
bilaga 1 i avtalet

Chefsavtalet: Punkt 3.2 såvitt
gäller regeringens
frikrets enligt bilaga
1 i avtalet *med undantag för anställningar som domare*

Punkt 3.3 fjärde stycket såvitt avser följande anställningar i bilaga 1 i avtalet, nämligen anställningar som justitiekansler, riksåklagare, ordförande i Patentbesvärsrätten, kabinetssekreterare, statssekreterare, ärkebiskop, biskop eller biträdande biskop i Uppsala samt annan chef för sådan myndighet som är direkt underställd regeringen och som inte är anställd för bestämd tid.

LOK : 5 § fjärde stycket första meningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

18 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:341) med instruktion för Tal-
boks- och punktskriftsbiblioteket

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1988:341) med instruktion för Talboks- och punktskriftsbiblioteket skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

19 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:630) med instruktion för Svenskt
biografiskt lexikon

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1988:630) med instruktion för Svenskt biografiskt lexikon skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

20 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:676) med instruktion för Statens
kulturråd

Härigenom föreskrivs att 18 § förordningen (1988:676) med instruktion för Statens kulturråd skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

21 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:730) med instruktion för Arbetarskyddsverket

Härigenom föreskrivs att 44 § förordningen (1988:730) med instruktion för Arbetarskyddsverket skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

22 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:1183) med instruktion för Liv-
rustkammaren, Skoklosters slott och
Hallwylska museet

Härigenom föreskrivs att 21 § förordningen (1988:1183) med instruktion för Livrustkammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

23 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:1186) med instruktion för Arki-
tekturmuseet

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (1988:1186) med instruktion för Arkitekturmuseet skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

24 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:1225) med instruktion för Ex-
portkreditnämnden

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

25 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1988:1583) med instruktion för All-
männa reklamationsnämnden

Härigenom föreskrivs att 31 § förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

26 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1989:773) med instruktion för Riks-
polisstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 32 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

27 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1993:98) med instruktion för Nämnden
för offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

28 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1994:272) med instruktion för Arbets-
givarverket

Härigenom föreskrivs att 14 § förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Besked om tillåtlighet av bisyssla lämnas av styrelsen i fråga om generaldirektören.

Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor i lagen (1994:260) om offentlig anställning och i kollektivavtal är styrelsen arbetsgivare för generaldirektören.

Frågor om generaldirektörens skiljande från anställningen enligt 33 § första stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning prövas av styrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

29 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1994:728) med instruktion för
Granskningsnämnden för radio och
TV

Härigenom föreskrivs att 22 § förordningen (1994:728) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

30 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1994:1452) med instruktion för Lotte-
riinspektionen

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (1994:1452) med instruktion för Lotteriinspektionen skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

31 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1995:868) med instruktion för Kon-
sumentverket

Härigenom föreskrivs att 17 § förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

32 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1995:869) med instruktion för Styrel-
sen för internationellt samarbete (Sida)

Härigenom föreskrivs att 20 § förordningen (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt samarbete (Sida) skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

33 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:945) med instruktion för Hög- skoleverket

Härigenom föreskrivs att 18 § förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Universitetskanslern och överdirektören anställs genom beslut av regeringen. Anställningarna får begränsas till att gälla längst till en viss tidpunkt.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

Frågor om anställningens upphörande *och besked om bisyssla* prövas av regeringen även när det gäller överdirektören.

Universitetskanslern och överdirektören anställs genom beslut av regeringen. Anställningarna får begränsas till att gälla längst till en viss tidpunkt.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

Frågor om anställningens upphörande prövas av regeringen även när det gäller överdirektören.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

34 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1995:1418) med instruktion för det
statliga lantmäteriet

Härigenom föreskrivs att 23 § förordningen (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

35 Förslag till
Förordning om ändring i åklagarförord-
ningen (1996:205)

Härigenom föreskrivs att 31 § åklagarförordningen (1996:205) skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

36 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1996:502) med instruktion för
Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

Härigenom föreskrivs att 11 § förordningen (1996:502) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden (CSN) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Generaldirektören och överdirektören anställs genom beslut av regeringen. Anställningarna får begränsas till att gälla längst till en viss tidpunkt.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

Frågor om anställningens upphörande *och besked om bisyssla* prövas av regeringen även när det gäller överdirektören.

Generaldirektören och överdirektören anställs genom beslut av regeringen. Anställningarna får begränsas till att gälla längst till en viss tidpunkt.

Andra anställningar beslutas av myndigheten.

Frågor om anställningens upphörande prövas av regeringen även när det gäller överdirektören.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

37 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1996:645) med instruktion för Institu-
tet för rymdfysik

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (1996:645) med instruktion för Institutet för rymdfysik skall upphöra att gälla och att rubriken närmast före den paragrafen skall utgå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

38 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1998:414) med instruktion för
Polarforskningssekretariatet

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1998:414) med instruktion för Polarforskningssekretariatet skall upphöra att gälla och att rubriken närmast före den paragrafen skall utgå.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

39 Förslag till
 Förordning om ändring i
 polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 15 § polisförordningen (1998:1558) skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2002.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 17 september 1998 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att genomföra en bred översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn. Enligt utredningsdirektiven (dir. 1998:79) skall utredaren särskilt analysera regleringen av de förtroendeskadliga bisysslorna och kontrollen av hur regleringen följs. Utredaren skall vidare, för att få ett bra underlag för sina överväganden, genomföra en kartläggning av omfattningen och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinhav. Utredaren skall också undersöka hur innehav av bisysslor regleras i andra änder, främst i Norden.

Det står utredaren fritt att föreslå de förändringar som kan anses lämpliga efter att den nuvarande regleringen, inklusive den praxis som utvecklats, utvärderats. I den breda översynen ligger också att ta ställning till om det kan finnas skäl att förändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- respektive avtalsreglering av bisysslor. Utredaren skall särskilt peka på otydligheter i det nuvarande systemet.

Utredningsdirektiven gäller regleringen av renodlade bisysslefrågor. Utredningen behandlar därför inte sådana frågor som i och för sig kan ha anknytning till bisyssleproblematik men som egentligen utgör andra slags etik- och lojalitetsfrågor. Sådana frågor kan uppkomma exempelvis när en offentligt anställd lämnar sin anställning och övergår till privat anställning eller uppdragsverksamhet som har beröring med myndighetens arbetsområde.

Utredningsuppdraget avser *anställda* hos stat, kommun, landsting och försäkringskassa. Det förekommer att konsulter och andra uppdragstagare hos myndigheter och förvaltningar utför arbetsuppgifter av samma slag som de anställda. Utredningen tar inte upp frågan hur sådana uppdragstagares "bisysslor" bör bedömas.

Eftersom utredningen inte definierar medlemskap i föreningar o.dyl. som bisyssla så länge medlemskapet inte är förenat med något uppdrag,

blir inte heller denna situation föremål för några överväganden. Inte heller insiderlagen (1990:1342) ingår i översynen.

Direktiverna i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Uppdragets genomförande

Utredningen hade sitt första möte den 24 september 1999 och har där-
efter haft sju sammanträden med sakkunniga och experter.

Utredaren och sekreteraren har sammanträffat och i enlighet med
direktiverna samrått med myndigheter och organisationer.

Samråd har skett med Justitiekanslern, Arbetsgivarverket, Dom-
stolsverket, Försvarsmakten, Höskoleverket, Rikspolisstyrelsen och
Riksåklagaren samt Riksdagens ombudsmän, Sveriges riksbank, Riks-
dagens förvaltningskontor och Riksdagens revisorer. Samråd har vidare
skett med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Försäk-
ringskassförbundet.

Utredningen har också samrått med ordförandena i Högsta domsto-
len och Regeringsrätten.

Utredningen har informerat de centrala arbetstagarorganisationerna
inom den offentliga sektorn och gett dem tillfälle att föra fram synpunk-
ter på utredningens arbete och förslag. De organisationer och förbund
som informerats är SACO-S, OFR, SEKO, Svenska kommunalarbeta-
reförbundet, Jusek, Sveriges läkarförbund, Sveriges universitetslärarför-
bund, Sveriges psykologförbund och Sveriges civilingenjörsförbund.

Även Sveriges domareförbund har informerats om utredningens ar-
bete.

Ordföranden och sekreteraren har vidare deltagit i ett av Arbetsgi-
varverket anordnat arbetsrättsligt seminarium.

Härutöver har utredningen fått muntlig och skriftlig information om
handläggningen av bisysslefrågor från femton kommuner, från Stock-
holms läns landsting, Södersjukhuset i Stockholm, Sahlgrenska Univer-
sitetssjukhuset i Göteborg, Västra Götalandsregionen, Universitetssjuk-
huset i Lund, Region Skåne, Länssjukhuset i Jönköping samt från för-
säkringskassorna i Jönköpings, Skåne, Stockholms, Uppsala och Västra
Götalands län.

Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre do-
mare (Ju 1998:08) har samrått med Bisyssleutredningen i de frågor där
beröringspunkter finns mellan de båda utredningarna.

En del av utredningens arbete har varit att kartlägga omfattningen
och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinnehav. För att
göra denna kartläggning har utredningen låtit genomföra en enkätunder-

sökning som Statistiska centralbyrån (SCB) varit ansvarig för. Hur undersökningen genomförts framgår av bilaga 3.

Utredningen har dessutom studerat gällande bestämmelser om bisysslor i Danmark, Finland och Norge samt i Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och USA. Underlaget för de studierna har efter förfrågan tillställts utredningen från respektive europeiskt regeringsorgan samt, beträffande USA, från U.S. Office of Government Ethics, American Association of University Professors, Office of Special Counsel och Administrative Office of the United States Courts. Även OECD har bidragit med viss information.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag före utgången av 1999. Efter hemställan från utredningen beslöt regeringen att utredningen skulle redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2000.

1.3 Betänkandets disposition

Efter de vanliga inledande avsnitten innehåller betänkandet ett kapitel (2) om bakgrunden till dagens bisyssleregler i de avseenden som haft betydelse för utredningens ställningstaganden.

Utredningen har i kapitel 3 gått igenom nuvarande reglering och praxis. I kapitel 4 redovisas den i direktiven begärda undersökningen av utländska regler på bisyssleområdet.

En väsentlig del av uppdraget har varit att kartlägga de offentligt anställdas bisyssleinnehav. Kartläggningen finns redovisad i kap. 5.

En annan viktig del av uppdraget har varit att utvärdera regler och praxis. Utredningen redovisar sin utvärdering i kap. 6.

I kap. 7 presenterar utredningen sina förslag och de överväganden bakom dessa som vi gjort med stöd av resultaten av kartläggningen av bisyssleinnehavet och utvärderingen av bisyssleregleringen. Tyngdpunkten ligger på de förtroendeskadliga bisysslorna och huvudfrågorna om förbudet mot dessa bör utvidgas och om ett nytt kontrollsystem behövs. I kap. 7 behandlar vi också bisysslereglerna för domare. Den läsare som är förtrogen med dagens bisyssleregler kan gå direkt till det kapitlet.

De sista kapitlen innehåller utredningens bedömning av förslagets inverkan på de i kommittéförordningen nämnda områdena (kap. 8) och en författningskommentar (kap. 9). Till betänkandet hör ett särskilt yttrande och bilagor.

2 Bakgrund

2.1 Offentlig förvaltning och allmänhetens förtroende

Alla anställda har ett intresse av att kunna använda sin fritid till vad de vill. Det är en rättighet som är så självklar att den inte ens behöver skrivas in i regeringsformen. Men det är en rättighet med begränsningar.

Visserligen ter sig åtskilliga bisysslor oskyldiga. De är stimulerande och utvecklande för personlighet och kompetens. Man får utlopp för sina intressen och färdigheter. Det kan vara ett bra sätt att koppla av från hårt arbete i huvudanställningen. Man kan bidra till angelägna ändamål och göra en samhällsnyttig insats. Och man kan inte minst dryga ut sin lön.

Men de anställdas intresse av att ha engagemang vid sidan av sin anställning måste vägas mot andra befogade intressen. Det gäller inte minst dem som arbetar i den offentliga sektorn. I deras fall måste arbetsgivaren ta till vara det allmänna intresset av att de anställda inte har bisysslor som kan medföra att allmänhetens förtroende för myndigheterna och deras anställdas opartiskhet sätts i fara.

Det handlar alltså om att tillgodose både den offentligt anställdes intresse av att få använda fritiden för aktiviteter vid sidan av anställningen och samhällets krav på att sådan verksamhet inte sker på sätt och som är ägnade att rubba förtroendet för förvaltningens objektivitet och opartiskhet. Det ligger också i statens och kommunernas intresse att de anställda i största möjliga utsträckning använder sin arbetskraft för de arbetsuppgifter för vilka de får lön och att de inte sysslar med verksamhet som konkurrerar med staten eller kommunen.

Förvaltningen måste ha auktoritet för att kunna utföra sina uppgifter. Denna auktoritet skapas inte bara genom domstolarnas och förvaltningssmyndigheternas förankring i grundlagen. Människor i allmänhet har fått en alltmer kritisk inställning till förvaltningen och massmedias bevakning av myndigheterna blir alltmer närgången. Myndigheter och domstolar måste söka auktoritet för sin verksamhet genom att få den respekterad och accepterad som effektiv, skälig och rättssäker. Det måste vara synligt för

allmänheten att dessa krav är uppfyllda. Därigenom skapas det *förtroende* för förvaltningen och rättsväsendet, deras verksamhet och anställda, som är en av de viktigaste förutsättningarna för att myndigheter och domstolar skall kunna fullgöra sina uppgifter väl.

Om domare och andra offentligt anställda skall kunna framstå som samhällets legitima lösare av rättsliga tvister och förvaltare av den offentliga verksamheten, är det helt avgörande att de har allmänhetens förtroende. Det räcker inte med att intressenter och parter har tillit till förvaltningen.

Även om man vet *vem* (dvs. folk i allmänhet) som bör ha förtroende för förvaltningen är det inte lätt att avgöra *om* folk har sådant förtroende. Det är ingen fullgod lösning att fästa avgörande vikt vid den värdering som de offentligt anställda själva eller centralt placerade politiker gör av folks förtroende för förvaltningen. Å andra sidan ger inte heller brett upplagda enkätundersökningar alltid genomtänkta och representativa svar på sådana sammansatta problemställningar som det gäller här.

För att garantera de anställdas opartiskhet och oberoende och därigenom upprätthålla förtroendet för myndigheterna och domstolarna finns regler och system för kontroll och insyn. Bestämmelserna om begränsningar i de offentligt anställdas rätt att ha bisysslor är inte de minst viktiga. Det är angeläget att dessa bestämmelser är klara och att de efterlevs. Det bästa sättet att förebygga missbruk på bisyssleområdet ligger dock, som det uttrycktes av 1926 års bisyssleutredning, i "en god tjänstemannaanda och ett effektivt chefskap". Den bedömningen är lika giltig i dag som då.

Bisyslefrågor är inte vardagsfrågor för personaladministratörer, verkssjurister och chefer. Men när de någon gång hamnar på deras bord har de en tendens att vara svårhanterliga och, om de inte sköts rätt, kunna skada myndigheten och i värsta fall få negativa återverkningar för förvaltningen i vidare mening.

2.2 En tillbakablick

Den "moderna" diskussionen om de offentligt anställdas bisysslor tycks ha kommit igång först vid mitten av 1800-talet. Det fanns dock i äldre tider exempel på förbud för ämbetsmän att ha tjänster vid sidan av huvudtjänsten. I 1809 års regeringsform föreskrevs att "statsråds- och justitierådsämbete icke finge av någon tillika med andra civila ämbeten beklädas". Där emot tycks det ha varit fritt fram för dem att ha andra typer av sysselsättningar vid sidan av tjänsten. Det sägs om en justitiestatsminister under 1800-talet att han hade högre inkomster av sitt kortspel än som statsråd.

Gränsen mellan vad tjänstemannen var skyldig att göra i sin tjänst och det som låg vid sidan av denna var tidigare inte särskilt skarp. Det fanns gott om utrymme för sysselsättningar vid sidan om tjänsten. Enligt en un-

dersökning från år 1901 fanns de ordinarie tjänstemännen på sina tjänsterum i de centrala ämbetsverken i genomsnitt 4-5 timmar per dag. Den "extra ordinarie" personalen hade i många fall ännu kortare arbetstid. För många var det helt nödvändigt att ha ett eller flera jobb vid sidan av tjänsten för att kunna försörja sig och sin familj. Tulltjänstemännen kunde inte bara ha arbete hos andra myndigheter än Tullverket utan också ha andra yrken, t.ex. skomakare, skraddare och snickare.

Bisysslefrågan var nära kopplad till frågorna om tjänstemännens löner och de s.k. tjänsteföreningarna, dvs. att någon samtidigt hade och utövade flera tjänster. Bestämmelser i syfte att begränsa bisysslorna aktualiserades i samband med finansministern J. A. Gripenstedts lönerogleringar 1858-1860. De som förenade två eller flera statligt avlönade tjänster skulle inte få de nya högre lönerna. Man ville motverka att tjänstemännen splittrade sina krafter och förbättra rekryteringen till högre tjänster. Tjänstemännen föredrog nämligen att stanna kvar på lägre tjänster, som gav större utrymme åt bisysslor, framför att avancera till mera krävande tjänster.

När man reglerade bisysslorna under denna tid, betonade man i allmänhet kvantitetssynpunkten, dvs. staten/arbetsgivarens intresse av att begränsa bisysslorna så att de inte hindrade arbetstagarna från att satsa tillräckligt på huvudtjänsten. Ett undantag från detta var förordningen 1864 angående utvidgad näringsfrihet som innehöll ett förbud för kronofogdar, åklagare och tulltjänstemän att idka handelsrörelse. Senare under 1800-talet utvidgades förbudet mot tjänsteföreningar något. Regeringen avvisade dock förslag om totalförbud. Man var rädd att ett sådant förbud skulle leda till att staten "berövade sig de större förmågornas tjänst".

Ännu i 1902 års lönerogleringskommitté dominerade de kvantitativt präglade synpunkterna och frågan om tjänsteföreningarna. Kommittén sade bl.a. att staten borde kunna ställa anspråk på sina tjänstemän, "där dessa avlönas på ett tillfredsställande sätt", att "åtminstone i regel deras tid och krafter helt ägnas åt dem anförtrodda befattningar". Därför borde "dessa befattningar så ordnas att de i allmänhet fullt kräva sin man". Kommittén föreslog utvidgade förbud mot tjänsteförening och mot privata uppdrag om tjänstemännen inte i särskilda fall fick tillstånd till bisysslan. I kommitténs betänkande fanns också ett förslag om 6 timmars obligatorisk tjänstgöring på tjänsterummet.

Bland statstjänstemännen väckte förslagen mycket missnöje. Det hette bl.a. att kommittén tänkte "göra tjänstemännen till slafvar".

Regeringen tyckte att särskilt kommitténs förslag om förbud mot bisysslor av enskild karaktär var alltför långtgående. Föredragande departementschefen ansåg att sådana bisysslor kunde vara till nytta för staten genom de erfarenheter tjänstemännen skaffade sig. Man kunde inte heller

förbise att ”i konkurrensen om den dugande arbetskraften det statliga b-neläget kunde medföra rekryteringssvårigheter”.

Debatten om bisysslebestämmelser fortsatte under 1910- och 1920-talen. De kvalitativa synpunkterna på bisysslorna, dvs. att dessa inte fick medföra minskat förtroende för förvaltningens integritet, började nu framträda tydligare. JO framhöll i en skrivelse till regeringen år 1915 att det inte var tillbörligt att en tjänsteman själv försatte sig i ett sådant läge att han blev jävrig i ärenden som han annars skulle ha fått handlägga. JO ville inte ha ett generellt förbud mot bisysslor men en utvidgning av de gällande specialförbuden.

1902 års löneregleringskommitté, som fortfarande existerade, kunde inte finna någon framkomlig väg att bestämma omfattningen av ett mera generellt förbud mot bisysslor och ifrågasatte om man kunde vinna några verkliga fördelar med ett sådant förbud. Ett generellt förbud skulle också enligt kommittén kunna ”inkräkta på det område där statstjänaren bör äga självbestämmanderätt efter personliga intressen i motsvarighet till andra tjänst innehavare”.

Riksdagens revisorer intresserade sig under 20-talet för bisysslorna. Vid ett par tillfällen undersökte de bisysslornas omfattning bland statstjänstemännen. Cirka 2/5 av tjänstemännen hade en eller flera bisysslor. Av de högsta tjänstemännen hade ungefär 2/3 bisysslor. Revisorerna drog slutsatsen att eftersom statstjänstemännen hade bisysslor i så stor utsträckning hade ”kraven på tjänstens behöriga skötsel och på kontrollen därav” inte fungerat tillfredställande. Riksdagen begärde en allsidig utredning av bisysslefrågan.

I direktiven till 1926 års bisyssleutredning uttalade regeringen att bisyssleväsendet kunde väcka allvarliga betänkligheter ur statsnyttans synpunkt. Hänsyn måste tas till statens intresse av att tjänstemännen i största möjliga utsträckning ägnade sin arbetskraft åt de uppgifter för vilka staten betalade dem lön och till det för rättsordningens upprätthållande betydelsefulla kravet att de i tjänsteutövningen inte lät sig ledas av andra hänsyn än sådana som betingades av det allmännas bästa. Å andra sidan medförde bisysslorna vissa fördelar för staten som arbetsgivare, bl.a. genom de vidgade erfarenheter tjänstemännen fick och genom att rekryteringsmöjligheterna förbättrades.

Efter att ha gjort en statistisk undersökning kom utredningen fram till att bisysslefrekvensen var betydande och att bisysslorna var så vanliga bland de högre tjänstemännen att man där kunde tala om en ”gruppföreteelse”. En förklaring var dessa tjänstemäns relativt låga löner. Utredningen ville dock inte föreslå några omedelbara genomgripande åtgärder men föreslog dock vissa författningsbestämmelser, både generella och speciella. De se-

nare borde, när det fanns anledning, ses över och ändras ”med hänsyn till utvecklingens gång”. Utredningens förslag genomfördes emellertid inte.

1928 års lönekommitté karakteriserade bisysslefrågan som ett av de mera ömtåliga och svårlösta problem som kommittén haft att ta ställning till. Enligt kommittén borde det statliga avlöningsreglementet i fråga om bisysslor bara innehålla föreskrifter med karaktär av lönevillkor, dvs. föreskrifter som reglerade rätten att ha bisysslor ur kvantitativ synpunkt. Bestämmelser om förtroendskadliga bisysslor borde placeras i verksinstruktionerna. Anmälningsskyldighet borde införas. Den borde i princip omfatta alla slag av bisysslor. Vissa begränsningar i anmälningsskyldigheten var nödvändiga av praktiska skäl. Om en myndighet fann att en anställds bisyssla kunde inverka hindrande på tjänsteutövningen skulle bisysslan förbjudas. Lönekommitténs förslag ledde av statsfinansiella skäl inte till några ändringar.

En särskild fråga som aktualiserades vid flera tillfällen under 20-talet var om det var lämpligt att justitieråd och regeringsråd åtog sig skiljemannauppdrag. En riksdagsledamot menade i en riksdagsdebatt år 1922 att den situation som skapades genom att ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten tog uppdrag som skiljemän var konstitutionellt ytterst betänkligt. Riksdagens revisorer hade också betänkligheter. Justitieministern och riksdagen gick år 1926 på förbudslinjen. Det avgörande för dem var att det vid skilda tillfällen kommit till uttryck att skiljemannauppdrag inte kunde anses förenliga med justitierådets och regeringsrådets ställning som utövare av landets högsta domsmakt. Justitieråden och regeringsråden blev förhindrade att åta sig några som helst befattningar eller uppdrag vid sidan av domartjänsten om dessa inte kunde anses vara av mera ideell natur. De restriktiva reglerna kom att gälla till år 1970.

År 1936 var det dags för nästa lönekommitté. Denna lade fram förslag som nära anslöt till 1926 års bisyssleutrednings. Kommittén framhöll att ett syfte med att skärpa bestämmelserna var att ”hindra missbruk av tjänstemännens i och för sig naturliga rätt att använda sin fritid efter gottfinnande”. För vissa bisysslor föreslog kommittén ett system med tillståndsprövning. Bisysslebestämmelser som i sak stämde överens med kommitténs förslag infördes i statens allmänna avlöningsreglemente.

Utvecklingen mot allt strängare regler om möjligheten att ha bisysslor drevs i inte ringa utsträckning av riksdagen. Ofta kom initiativet från enskilda riksdagsledamöter. Riksdagens revisorer och konstitutionsutskottet hade inte att behandla särskilt många individuella fall av bisyssleinnehav, men ärenden rörande förtroendskadliga bisysslor återkom med en viss regelbundenhet. Det rörde sig vanligen om förtroendskadliga bisysslor. Revisorer fann det anmärkningsvärt att en myntdirektör haft ett betalt uppdrag som styrelseordförande och verkställande ledamot i en ekonomisk förening som hade till ändamål att köpa silver av myntverket och sälja det vidare till

sina medlemmar. Revisorerna gillade inte heller att tjänstemän vid Byggnadsstyrelsen haft egen arkitektverksamhet vars uppdrag i vissa fall senare skulle granskas av styrelsen. Konstitutionsutskottet fann det betänkligt att landshövdingar haft uppdrag som styrelseledamöter i kommunikationsföretag inom länet. Landshövdingarna kunde, menade utskottet, lätt hamna i den situationen att de antingen i tjänsten måste ta ställning till vad de beslutat i företaget eller anmäla jäv när ärendena behandlades i länsstyrelsen.

JO har genom åren fram till de nuvarande reglernas tillkomst behandlat ganska många frågor om tjänstemäns bisysslor. Ingripandena har varit talrika mot tjänstemäns bisysslor som JO ansett olämpliga ur kvalitativ synpunkt.

I en skrivelse till regeringen år 1963 begärde JO en allmän översyn av bisysslebestämmelserna. Dessa var enligt JO svårtolkade. Någon fast och vägledande praxis hade inte utvecklats. JO misstänkte att tjänstemän i betydande utsträckning hade privata uppdrag utan tillstånd. Anmälningsskyldighet syntes JO ur kontrollsynpunkt vara mera ändamålsenlig och ur administrativ synpunkt enklare än ett tillståndsförfarande. JO menade att en översyn framför allt handlade om att tillgodose såväl tjänstemännens intresse av att få använda fritiden för arbete vid sidan av tjänsten som samhällets krav på att sådant arbete inte sker på sätt och i former som är ägnade att rubba allmänhetens förtroende för myndigheters objektivitet och opartiskhet. Den principiella utgångspunkten för denna avvägning borde vara att man söker undvika att uppställa ovillkorliga förbud mot privat verksamhet utan i stället tillgodoser kontrollsynpunkten genom en prövning i det enskilda fallet om en bisyssla är lämplig eller olämplig.

JO:s framställning var ett av skälen till att regeringen tillkallade 1966 års bisyssleutredning vars förslag ligger till grund för den nuvarande bisyssle-regleringen.

En kort tid dessförinnan hade 1965 års förhandlingsrättsreform genomförts. Den innebar att de offentligt anställda tjänstemännens lön och andra anställningsvillkor i huvudsak skulle regleras i kollektivavtal. Statstjänstemännens förhandlingsrätt omfattade dock inte alla områden. Vissa s.k. avtalsförbud skulle fortfarande gälla.

Med förhandlingsrättsreformen upphävdes bestämmelserna i avlöningsreglementena om begränsningar i rätten för offentliga tjänstemän att ha bisysslor. Nya generella regler om bisysslor togs in i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan samt i kollektivavtal på den statliga och kommunala sidan. Olika specialregler om bisysslor fördes över till myndigheternas instruktioner.

I 13 § statstjänstemannalagen fanns en bestämmelse om bisysslor med följande lydelse:

”Tjänsteman må ej åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen. Närmare bestämmelser härom meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av Konungen.”

Lagregleringen medförde att avtal om förtroenderubbande bisysslor var förbjudna. Motsättningsvis följde att frågor om tjänstemäns rätt att ha andra bisysslor fick regleras genom kollektivavtal.

I Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST) fanns en allmän regel om i vilken omfattning en tjänsteman fick ha bisysslor som inte var förtroendeskadliga.

I kollektivavtalen på den kommunala sidan (ABT) föreskrevs bl.a. att en tjänsteman inte utan kommunens medgivande fick åta sig tjänst eller uppdrag eller idka förvärvsverksamhet.

I samband med förhandlingsrättsreformen gjordes specialreglerna om bisysslor i olika författningar mera enhetliga än tidigare. Den vanligaste typen av specialregel innebar att en tjänsteman inte utan tillstånd fick åta sig uppdrag av kommun eller enskild i ärenden som handlades av myndigheten eller driva eller vara anställd i företag vars verksamhet föll inom myndighetens område. Ibland angavs näringsgrenar eller yrken som tjänstemannen inte fick vara verksam i. Tillstånd att inneha en bisyssla kunde meddelas av regeringen eller anställningsmyndigheten.

Den översyn av de offentlighetsrättsliga bestämmelserna om bisysslor som JO hade begärt startades år 1966. I direktiven konstaterade regeringen att frågor om bisysslor - inte minst förtroendeskadliga - ofta kom upp i den offentliga debatten. Riksdagens revisorer hade senast året innan behandlat sådana fall. Enligt regeringen fanns det anledning att göra en översyn även om man inte kunde göra gällande att förtroendet för tjänstemännens och myndigheternas objektivitet skulle ha minskat. Föreskrifterna om bisysslor hade kommit till vid olika tidpunkter. De var i viss mån oenhetliga och behäftade med brister. Det kunde finnas sakligt sett omotiverade skillnader mellan olika personalgruppers rätt att ha bisysslor. Det hade efter förhandlingsrättsreformen visat sig svårt att dra gränsen mellan bisysslor som avses i lag eller annan författning och sådana som kunde behandlas i avtal. Det kunde finnas bisysslor som inte rubbade förtroendet för tjänstemannens opartiskhet men som skadade myndighetens anseende.

1966 års bisyssleutredning lät göra en omfattande statistisk undersökning av de offentliga tjänstemännens bisyssleinnehav. Med den som en del av underlaget föreslog utredningen i sitt betänkande (SOU 1969:6) Offentliga tjänstemäns bisysslor vissa ändringar i bisysslereglererna. Utredningen flyttade dock inte gränsen mellan det område som skall vara reglerat i offentlighetsrättslig ordning och det område där kollektivavtal kan slutas om bisysslorna.

Utredningen föreslog att 13 § statstjänstemannalagen skulle ändras så att även bisysslor som kan skada förtroendet för en annan tjänstemans opartiskhet eller myndighetens anseende blev otillåtna. Myndigheterna skulle enligt förslaget bli skyldiga att om en tjänsteman begärde det lämna honom besked om en bisysslas tillåtlighet. Vidare förslags att en särskild myndighet, bisysslenämnden, skulle inrättas för att kunna ge råd i frågor om tillstånd och besked rörande bisysslor. I fråga om s.k. konkurrensbisysslor föreslog utredningen att initiativ skulle tas till förhandlingar om avtalsbestämmelser i syfte att begränsa möjligheterna för vissa grupper av tjänstemän att ha sådana bisysslor. I fråga om domarna föreslog utredningen att dessa måste söka tillstånd för att driva näringsverksamhet eller åta sig uppdrag som skiljeman, rådgivare i rättsliga angelägenheter eller styrelseledamot i aktiebolag eller ekonomisk förening.

Utredningen ansåg att en allmänt hållen bestämmelse om förtroendeskadliga bisysslor var att föredra framför ett antal specialregler som anger situationer där typiskt sett förtroenderisker föreligger. Utredningen lämnade en rad synpunkter på hur man borde bedöma en bisysslas tillåtlighet enligt den generella regeln.

Regeringen och riksdagen gick i huvudsak på utredningens förslag (prop. 1970:72). Någon bisysslenämnd blev det dock inte. Några särregler för domarna blev det inte heller. Det föredragande statsrådet ansåg att ett kontrollsystem som grundade sig på ett obligatoriskt tillståndskrav hade nackdelar. Det måste för att bli effektivt medföra ett ganska betungande administrativt arbete. Domarna hade med sin utbildning och yrkeserfarenhet särskilda förutsättningar att själva kunna avgöra om en bisyssla skulle strida mot kravet på opartiskhet i tjänsteutövningen. Man behövde inte befara att ett enhetligt regelsystem som omfattade även domarna skulle leda till att förtroendet för domarkåren och domstolarna minskade.

Bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor har stått oförändrade under de senaste tre decennierna. Grundregeln finns numera 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Inte heller kollektivavtalsreglerna om arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor har förändrats nämnvärt sedan 1970-talet. Inom den kommunala sektorn infördes dock först på 1990-talet regler om konkurrensbisysslor.

Genomgången visar att utmaningen för lagstiftaren sedan lång tid tillbaka varit densamma. Det har handlat om att hitta den rätta avvägningen mellan de anställdas intresse av att få använda fritiden till sysselsättningar vid sidan av tjänsten och statens intresse av att bisysslor inte innehas på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheters saklighet och opartiskhet kan rubbas. Frågan har inte sällan varit känslig och utan enkla svar.

De frågor som aktualiserats när man haft att dra gränsen mellan tillåtna och otillåtna bisysslor har haft en benägenhet att återkomma genom åren. Vilka typer av bisysslor bör vara förbjudna? Vilka grupper av anställda bör vara särskilt försiktiga med bisysslor? Bör kontrollen av att bisysslereglerna följs ske genom förbud, tillståndsprovning, anmälningsskyldighet eller genom "självkontroll" från de anställda? Bör bisysslereglerna vara generella för hela förvaltningen eller speciella för olika grupper av tjänstemän eller olika typer av bisysslor? Bör de finnas i författning eller kollektivavtal? Vilken vikt ska man fästa vid skäl som åberopas för att bisysslor skall vara tillåtna, t.ex. att tjänstemännen skaffar sig kunskaper och erfarenheter som är till nytta i huvudanställningen, att tjänstemännens kompetens behövs på olika poster i samhället, att möjligheten att ha betalda bisysslor underlättar rekryteringen till domstolarna och förvaltningen?

Den allmänna opinionen, riksdagen och de statliga kontrollorganen har varit pådrivande när det gäller att få fram reglering av bisysslorna. Kommittéer och utredningar har i sina förslag haft en tendens att gå längre i fråga om restriktioner på möjligheterna att ha bisysslor än vad som sedan accepterats av statsmakterna.

Ändringarna i bisyssleregleringen kom tidigare ganska tätt. De gick för det mesta i åtstramande riktning. Den nu gällande bisyssleregleringen, som kom till under senare delen av 1960-talet och början av 1970-talet, kan kanske sägas vara slutpunkten på denna utveckling. Dessa regler - i författning såväl som i kollektivavtal - var generella och väl formulerade. De ger ett klart, principiellt uttryck för de särskilda krav i fråga om bisysslor som måste ställas på dem som har offentlig anställning och var gränsen för deras engagemang i andra samhällssektorer går. Reglerna har stått sig i 30 år.

Under dessa 30 år har den offentliga förvaltningens villkor förändrats radikalt. Den offentliga sektorn har vuxit. Förvaltningen har internationaliserats och datoriserats. Nya styrnings- och ledningsformer har trängt in i förvaltningen. Gränserna mellan förvaltning och näringsliv har blivit svårare att urskilja. Denna utveckling har ändrat förutsättningarna för hur mötet mellan den offentligt anställda och medborgaren utfaller. Den har snarare ökat än minskat behovet av klara regler för att stoppa bisysslor som skadar förtroendet för den offentliga förvaltningen och dess anställda.

Det som nu har sagts gäller framför allt de förtroendeskadliga bisysslorna. De arbetshindrande bisysslorna tycks ha varit lättare att hantera. Sedan man kommit till rätta med problemet med tjänsteföreningarna och etablerat principen att tjänsterna skulle utformas så att de kräver en helhjärtad insats och avlönas därefter och att staten därför borde kunna kräva av en tjänsteman att han eller hon ägnar sin tid och kraft åt tjänsten, har de arbetshindrande bisysslorna inte vållat några större problem ur regleringssynpunkt. Att

de inte kan vara tillåtna är självklart vare sig arbetsgivaren är statlig, kommunal eller privat.

3 Nuvarande reglering och praxis beträffande bisysslor

3.1 Inledning

I det här kapitlet redogörs för regler om bisysslor i författningar och kollektivavtal samt praxis på området. De domar och beslut som varit en del av utredningens material finns förtecknade i bilaga 2. En del av dessa finns sedan tidigare intagna eller kommenterade i t.ex. Statlig anställning (Hinn/Aspegren 1994), Offentlig anställning (Hinn/Aspegren 1996), Arbetsgivarverkets cirkulär 1996:A 16, Justitieombudsmännens ämbetsberättelser och Justitiekanslerns årsböcker. Regeringsbesluten som upptas i bilagan är sådana som beretts gemensamt mellan de departement som ansvarar för de statliga personalfrågorna och andra departement.

3.2 Allmänt

Offentliga arbetstagares rätt att ha bisysslor har begränsats genom författning och avtal. Frågorna har reglerats på olika sätt beroende på vilken sektor regleringen gäller för och på vilket sätt bisysslan kan vara oförenlig med den anställdes huvudanställning.

De statsanställdas bisysslor regleras i två olika former, dels i offentligrättslig ordning genom författning i fråga om s.k. förtroendskadliga bisysslor, dels genom avtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden i fråga om s.k. arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor. För arbetstagare hos allmän försäkringskassa gäller samma uppdelning. Däremot gäller för arbetstagare i kommun och landsting att reglerna om såväl de förtroendskadliga som de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna finns i kollektivavtal.

Förbuden mot förtroendskadliga bisysslor är betingade av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagarna. Kraven kan härledas ur 1 kap 9 § regeringsformen, som

slår fast att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Denna objektivitetsprincip betyder bl.a. att en offentligt anställd inte får låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn.

Objektivitetsprincipen återspeglas också i reglerna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223). Reglerna syftar till att garantera att handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna präglas av objektivitet och saktighet. Jävsbestämmelser för domare finns i rättegångsbalken och för kommunalt anställda och förtroendevalda i kommunallagen. Jäv skall beaktas självmant och leda till att en annan person handlägger ärendet eller målet.

3.2.1 Begreppet bisyssla

Bisyslebegreppets omfattning har definierats genom förarbetena till den tidigare gällande statstjänstemannalagen samt uttalanden av Arbetsdomstolen (jfr. prop. 1970:72 s. 75 och AD 1985 nr 69). Enligt dessa omfattar begreppet i princip varje syssla vid sidan av den anställning som får anses utgöra huvudanställning. Även extraarbete för huvudarbetsgivaren eller annan myndighets räkning kan vara att betrakta som bisyssla, liksom tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritid. Det gör detsamma om bisysslan civilrättsligt är att hänföra till uppdrag eller anställning eller till egen verksamhet. Det är också utan betydelse om bisysslan utförs åt privat eller offentlig uppdragsgivare och om den är avlönad eller ej.

Som anfördes i förarbetena skall den närmare bestämningen av vad som skall läggas in i ordet "verksamhet" ske med utgångspunkt från vad det intresse kräver som skall skyddas med bestämmelsen, dvs. bevarandet av allmänhetens förtroende för arbetstagarens oväld i arbetet. Det intresset kräver ibland att arbetstagaren avstår också från mera enstaka transaktioner. Förarbetena förutsätter dock en viss aktivitet från arbetstagarens sida för att det skall vara fråga om någon verksamhet. Som exempel anfördes i 1966 års bisysseutrednings betänkande (s.78) att man kan äga och uppbära utdelning av aktier i ett företag som står under ens tillsyn i arbetet, utan att detta utgör någon verksamhet, medan förvaltningsåtgärder inte kan vidtas om det kan innebära en förtroendeskada.

1966 års bisysseutredning konstaterade att det i detta sammanhang såväl som i andra uppstår betydande gränsdragningsvårigheter och att man måste ta skälig hänsyn till i vad mån den tilltänkta verksamheten

berör tjänstemannen personligen för att rörelsefriheten inte skall bli alltför beskuren.

Begreppet omfattar enligt förarbetena inte sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på privatlivets område och det som har omedelbart samband därmed. Till detta räknas t.ex. att ta tillvara egna eller närståendes rättsliga intressen, exempelvis att upprätta familjerättsliga dokument, och att i egen eller närståendes sak föra talan inför domstol eller annan myndighet. Inte heller har det avsetts att varenda aktivitet vid sidan av huvudanställningen skall räknas som en verksamhet, eftersom det skulle kunna leda till rena absurditeter.

Enbart den omständigheten att åtgärder utgör led i förvaltningen av egen förmögenhet innebär inte med nödvändighet att de typiskt sett hör hemma på privatlivets område. Offentliga tjänstemän har ansetts få tåla vissa begränsningar i det avseendet. Beskaffenheten och omfattningen av sådana begränsningar får variera i huvudsak efter förhållandena i huvudanställningen. I vissa fall kan arbetstagaren t.ex. tvingas avstå från att vara engagerad i branscher som är föremål för hans verksamhet i huvudanställningen.

På den kommunala sidan räknas inte förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer som bisyssla.

3.3 Regleringen för statligt anställda

3.3.1 Lagen om offentlig anställning

Den allmänna regleringen om förtroendeskadliga bisysslor finns i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Enligt den bestämmelsen får en arbetstagare inte inneha 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.

Betydelsen av förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor är först och främst att en arbetstagare i princip inte får åta sig en bisyssla som medför risk för att jäv, mer än i enstaka fall, kan uppkomma mot arbetstagaren i huvudanställningen. 7 § LOA går dock längre än så genom att förtroendet skall upprätthållas även för myndigheten och andra anställda vid den.

Att avgöra vad som är arbetstagarens huvudanställning vållar i allmänhet inga problem. Bestämmelsen i 7 § LOA omfattar alla typer av anställningar, tills vidare eller tidsbegränsade.

Förbudet gäller i princip även då arbetstagaren är ledig från sin anställning, men om arbetstagaren under ledigheten upprätthåller en annan anställning där förbudsregeln saknar betydelse för den aktuella bisysslan kan det vara tveksamt hur stor vikt förbudet skall tillmätas. Bisysslans art och varaktighet samt huvudanställningens beskaffenhet skall vägas in. Under arbete hos annan myndighet blir i första hand den myndighetens riktlinjer tillämpliga.

LOA gäller för riksdagen och dess myndigheter, myndigheter under regeringen samt de allmänna försäkringskassorna. Lagen gäller dock inte för statsråden och riksdagens ombudsmän. Statsråd får enligt 6 kap. 9 § RF inte utöva allmän eller enskild tjänst och får inte inneha uppdrag eller verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne.

LOA bygger på att arbetstagaren själv har ett betydande ansvar när det gäller att bestämma om en bisyssla är förenlig med huvudanställningen eller inte. Det förutsätts att saken övervägs noga, eftersom arbetsgivaren inte kan sanktionera en bisyssla genom tillstånd och på så sätt befria arbetstagaren från ansvar. Om det uppstår en konflikt mellan bisysslan och någon uppgift i huvudanställningen, måste arbetstagaren pröva detta själv och i princip avstå från bisysslan.

För att en viss bisyssla skall vara otillåten krävs det inte att den anställde verkligen har varit eller kan befaras bli partisk i ett visst ärende eller att dennes eller myndighetens förtroende bland allmänheten rent faktiskt har minskat. Det räcker att det har funnits anledning för allmänheten att ifrågasätta myndighetens eller någon arbetstagares objektivitet.

I samband med den förra översynen av bisysslereglerna anförde 1966 års bisyssleutredning i sitt betänkande en rad synpunkter som bekräftades av föredragande statsrådet i prop. 1970:72 och som därefter blivit vägledande vid bedömningen om en viss bisyssla är tillåten eller ej. Hänsyn skall t.ex. tas till omfattningen och beskaffenheten av den anställdes bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. 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 nog högre risker, likaså om bisysslan eller bisysslegivaren har beröring med myndighetens arbetsområde.

Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet nämnde 1966 års bisyssleutredning fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken samt statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. En särskild försiktighet krävs å andra sidan vid bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för den anställde eller myndigheter som har mer eller

mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Då avses främst t.ex. domare, vissa arbetstagare inom polisorganisationen och länsstyrelserna, åklagare, utmätningsmän och förrättningslantmätare. Anställning hos enskilda arbetsgivare torde för anställda med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning vara förbjuden. Också andra typer av privata bisysslor kan för deras del ofta vara otillåtna, t.ex. näringsverksamhet i egen regi eller ersättningsgivande, enskilda uppdrag med rättslig anknytning eller styrelseuppdrag i affärsföretag.

För att avgöra om en bisyssla är tillåten bör enligt 1966 års bisyssleutredning en samlad bedömning göras av de omständigheter som kan ha betydelse för att bevara allmänhetens förtroende till ovällden, främst den aktuella riskgraden i förhållande till den försvarliga. Den närmare beskaffenheten av såväl den anställdes 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 eller förvaltar allmän egendom, befattar sig med upphandlingsfrågor och liknande eller utövar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

Om bisysslan utförs för en enskilds räkning, kan riskerna också ibland vara större eftersom man mera sällan har att räkna med att offentliga myndigheter står i motsatsförhållande till varandra. Då bör emellertid risken för tvåinstansjäv och liknande situationer beaktas.

För riskbedömningen kan det vidare ha betydelse om arbetstagaren direkt eller indirekt har ekonomiska fördelar av bisysslan.

Enligt 1966 års bisyssleutredning kan allmänna intressen ibland tala för att en arbetstagare åtar sig en syssla, och det bör då tas med i riskbedömningen. I en del fall kan ett mera typiskt arbetsgivarintresse ges ett visst beaktande. Ibland kan det vara viktigt för någon att få anlita en offentliganställd som expert, likaväl som det kan finnas ett allmänt intresse av att få de arbetsuppgifter utförda som avses med uppdraget, t.ex. en utredning åt en myndighet.

Utredningen menade också att det förhållandet att en arbetstagare har ett starkt personligt intresse av en viss bisyssla i en del fall bör medföra att en högre risk för bristande förtroende kan godtas. Utredningen syftade på bl.a. bisysslor av ideell natur.

Riskgraden kan sänkas genom organisatoriska eller administrativa åtgärder av myndigheten. 1966 års bisyssleutredning menade att när det gäller fackliga uppdrag kan det finnas anledning för myndigheterna att överväga sådana åtgärder för att undanröja risker för bristande förtroende. Redan i förarbetena till statstjänstemannalagen (prop. 1965:60 s.123) diskuterades i vad mån ett fackligt uppdrag kan grunda jäv. Man

tänkte då särskilt på arbetstagare som företräder det allmänna i förhandlingar med arbetstagarorganisationerna eller som i ledande ställning handlägger personalärenden. I propositionen framhåller föredraganden att enbart det förhållandet att det allmänns företrädare tillhör eller tillhört en organisation, som utgör förhandlingspart, inte bör anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i arbetet. Vidare framhålls att det förhåller sig annorlunda om arbetstagaren t.ex. har ett förtroendeuppdrag inom organisationen och att arbetstagaren inte i arbetet bör befatta sig med ärenden där hans egen organisation står som motpart.

3.3.2 Anställningsförordningen (AF)

Bisyslebestämmelsen i LOA kompletteras med föreskrifter i anställningsförordningen (1994:373).

Enligt förordningens 11 § skall en myndighet informera sina arbetstagare om vilka bisysslor som enligt myndighetens bedömning inte är förenliga med 7 § LOA. Bestämmelsen anger inte närmare hur informationen skall lämnas. JO har i uttalande (1974 s.552) rekommenderat att informationen lämnas skriftligen och anför att om information ges endast muntligen, man bör tillse att den upprepas med lämpliga mellanrum, t.ex. vartannat år. I prop. 1970:72 förutsätts att sådan information kan lämnas i samband med att anställningen tillträds men att den också bör lämnas fortlöpande, exempelvis i cirkulär eller interna tidningar och inte minst vid kontakter med de anställdas organisationer.

Enligt 12 § AF skall myndigheten på begäran av en arbetstagare lämna ett skriftligt besked huruvida en bisyssla enligt myndighetens bedömning är förenlig med 7 § LOA. Bisyslebeskeden skall i regel lämnas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. Ett sådant besked får överklagas hos regeringen (23 §).

Ett positivt besked fritar i och för sig inte arbetstagaren från ansvaret för att bisysslan är förenlig med lagen. Men myndighetens uttalande är ägnat att i hög grad påverka bedömningen av frågan om eventuell påföljd av bisysleinnehavet. Ett negativt besked bör på motsvarande sätt kunna åberopas mot den anställde vid bedömningen av påföljdsfrågan (prop. 1970:72 s.77). Det är värt att notera att en myndighet, när den ger en arbetstagare besked enligt 12 § AF om att en bisyssla är otillåten, ändå inte kan ålägga denne att upphöra med bisysslan. Men man kan också konstatera att Arbetsdomstolen, i dom 1999 nr 106, beträffande ett visst skriftligt besked anförde att det inte utgjorde ett besked enligt 12 § AF, eftersom den anställde inte hade begärt det, men att det likväl inne-

bar att den anställda fick klart för sig hur hans verksamhet bedömdes av arbetsgivaren.

Innan en myndighet beslutar om information eller om besked enligt 12 § AF kan myndigheten i vissa fall vara skyldig att förhandla med arbetstagarorganisation enligt 11 och 13 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Det gäller om beslutet innebär en sådan viktigare förändring som avses i MBL, t.ex. om beslutet skulle medföra ett avsteg från vad som i praxis ansetts gälla i fråga om rätt att ha en viss typ av bisyssla.

En myndighet kan inte ge besked enligt 12 § AF bara för att det kommit till myndighetens kännedom att en anställd ägnar sig åt en bisyssla eller avser att göra det. Regeringen har inte tagit upp sådana överklagade ärenden till prövning, eftersom myndighetens besked inte ansetts vara ett besked enligt 12 § AF så länge arbetstagaren inte begärt något sådant.

Bakgrunden till anställningsförordningens regler om bisysslor är att myndigheten, oavsett arbetstagarens ansvar för bedömningen av en bisysslas tillåtlighet, anses ha bättre allmän överblick över sin verksamhet än en enskild arbetstagare och ofta har lättare att bedöma risken för att allmänhetens förtroende minskar på grund av en viss bisyssla. Det förutsätts att arbetstagaren begagnar sig av sin möjlighet att begära myndighetens skriftliga besked så snart han eller hon tvekar om sitt ställningstagande.

3.3.3 ALFA - Allmänt löne- och förmånsavtal

Förbud mot eller andra begränsningar i möjligheten 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 statliga arbetstagare. De centrala reglerna är 1 kap 14 och 15 §§ i Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) och motsvarande regler i andra kollektivavtal. Vad som sägs nedan om reglerna i ALFA gäller också reglerna i sådana andra avtal.

1 kap 14 och 15 §§ ALFA innehåller regler som i två avseenden begränsar rätten att inneha bisyssla.

I 14 § finns bestämmelser som skall motverka att arbetstagare på grund av en bisyssla missköter sitt arbete. Enligt bestämmelsen, som gäller s.k. arbetshindrande bisyssla, är en arbetstagare skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han eller hon 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 vidare ålägga arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med bisysslan om arbetsgivaren anser att den inverkar hindrande på arbetet. Paragrafens lydelse anses innebära att arbetsgivarens rätt att begära uppgift om bisyssla inte skall göras genom generella förfrågningar utan bara på förekommen anledning i individuella fall.

Arbetsgivarens befogenhet enligt 14 § utövas i allmänhet av den myndighet där arbetstagaren är anställd men i förekommande fall av den centrala förvaltningsmyndigheten. Ett beslut om att ålägga någon att upphöra med en bisyssla skall föregås av förhandling enligt 11 och 13 §§ MBL.

Det överlämnas alltså åt arbetsgivaren att efter skälighet avgöra frågan om skyldighet för en arbetstagare att lämna uppgifter om bisyssla och att efter anmodan upphöra med sådan. Bestämmelsen utgör därmed en s.k. arbetsgivarventil, dvs. den lämnar inom ramen för bestämmelsens tillämpningsområde tillämpningen åt arbetsgivarens diskretionära prövning. Arbetsgivarens fria prövningsrätt är inskränkt endast så till vida att den inte får utnyttjas på ett godtyckligt eller annars otillbörligt sätt. Frågan om arbetsgivaren genom beslut i en skälighetsfråga överskridit sin fria prövningsrätt kan prövas av domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Men om arbetsgivaren hållit sig inom ramen för sin prövningsrätt, kan domstolen inte gå in på frågan huruvida arbetsgivaren skäligen borde ha fattat ett annat beslut (se AD 1985 nr 69).

I 15 § finns regler om s.k. konkurrensbisysslor för arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet. Enligt denna får arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet 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. Det sagda gäller inte om regeringen 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.

Även ett beslut om att begära uppgifter om konkurrensbisyssla kan i vissa fall kräva förhandling enligt 11 och 13 §§ MBL.

3.3.4 Chefsavtalet

För vissa anställda arbetstagare hos staten gäller i fråga om bl.a. bisysslor vad som sägs i Avtal om lön och andra anställningsvillkor för chefer och vissa högre befattningshavare (Chefsavtalet) i stället för ALFA. De arbetstagare det gäller är bl.a. justitieråd, regeringsråd, hovrättspresident, kammarrättspresident, lagman, chef för hyresnämnden i Stockholm, Göteborg och Malmö, domstolarnas tekniska ledamöter, justitiekansler, riksåklagare och biträdande riksåklagare, ordförande i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen eller Patentbesvärsträtten, statssekreterare, rättschef och expeditionschef i Regeringskansliet, landshövding, generaldirektör eller överdirektör som är verkschef, universitets- och högskolerektor, annan chef för sådan myndighet som är direkt underställd regeringen, vissa chefer inom Försvarsmakten och myndigheternas chefskrets enligt lokala avtal.

Enligt Chefsavtalet är arbetstagaren skyldig att lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis skall upphöra med en bisyssla eller att han eller hon inte får åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på tjänsteutövningen.

Ett beslut att ålägga någon att upphöra med en bisyssla skall föregås av förhandling enligt 11 och 13 §§ MBL. Domstolsprövning av ett sådant beslut kan ske på samma sätt som enligt ALFA.

Till avtalet hör en arbetsgivarnyckel som anger vilken myndighet som i respektive fall är att anse som arbetsgivare.

Chefsavtalets bestämmelse om bisysslor har tolkats på olika sätt av olika myndigheter i fråga om dels huruvida skyldigheten att lämna uppgift om bisyssla till arbetsgivare gäller utan anmaning från denne, dels huruvida förtroendeskadliga bisysslor omfattas av uppgiftsskyldigheten. Enligt Arbetsgivarverkets cirkulär Bisysslor, 1996:A 16, gäller skyldigheten utan anmaning samt utan begränsning till viss typ av bisysslor.

3.3.5 Domare

För domares rätt att ha bisysslor gäller i princip samma regler som för övriga statligt anställda. Det finns dock kompletterande bestämmelser.

Sådana bisysslor som domare enligt särskilda bestämmelser inte får ha är uppdrag som överförmyndare, ledamot i överförmyndarnämnd eller ersättare inom domsagan (19 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken), förvaltare, rådgivare eller förlikningsman i konkurs (7 kap. 1 § andra stycket och 7 § andra stycket konkurslagen), rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion (2 kap. 11 § andra stycket den la-

gen), nämndeman, rättegångsombud, rättegångsbiträde eller försvarare (4 kap. 6 § första stycket, 12 kap. 3 § första stycket och 22 § samt 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken). Beträffande justitieråd och regeringsråd föreskrivs också att de inte får inneha eller utöva något annat ämbete (3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken och 3 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Vidare kan erinras om jävsreglerna i rättegångsbalken och motsvarande i 8 § lagen (1999:116) om skiljeförfarande för domare respektive skiljeman.

Av domstolarnas instruktioner framgår att skriftligt förhandsbesked enligt 12 § AF lämnas av regeringen i fråga om justitieråd, regeringsråd samt president i hovrätt och kammarrätt. Tjänsteförslagsnämnden för domstolväsendet (TFN) lämnar besked för hovrätternas och kammarrätternas övriga ordinarie domare liksom för hyresråd inklusive chef för hyresnämnd, ordinarie domare i tingsrätt och länsrätt samt kanslicheferna för Högsta domstolen och Regeringsrätten. Hovrätt respektive kammarrätt ger besked åt icke ordinarie domarpersonal.

Anmälan av bisysslor enligt Chefsavtalet görs till regeringen beträffande ordförande i Högsta domstolen, Regeringsrätten, Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen och Patentbesvärsträtten samt president i hovrätt och kammarrätt. Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna och kammarrätterna är arbetsgivare för övriga anställda. Lagman i tingsrätt och länsrätt samt chef för hyresnämnd anmäler till Domstolsverket.

3.3.6 Skatteförvaltningen, kriminalvårdsverket, tullverket och Post- och telestyrelsen

I instruktionerna för vissa myndigheter finns ytterligare bestämmelser om bisysslor.

Enligt 4 kap. 2 § instruktionen för skatteförvaltningen (1990:1293) får t.ex. inte den som är anställd inom skatteförvaltningen mot ersättning hjälpa någon med upprättande av deklaration eller annan uppgift eller handling enligt skatte-, avgifts- eller folkbokföringsförfattningarna eller lämna annat biträde i skatte-, avgifts- eller folkbokföringsfrågor.

Av 18 § instruktionen för kriminalvårdsverket (1990:1018) följer att en arbetstagare inom kriminalvården inte utan Kriminalvårdsstyrelsens tillstånd får vara leverantör till en kriminalvårdsmyndighet eller inlåta sig i handel, byte eller andra ekonomiska transaktioner med en intagen eller någon som står under övervakning. En arbetstagare inom kriminalvården får inte heller av en intagen eller någon som står under övervakning ta

emot andra gåvor än sådana som saknar egentligt ekonomiskt värde eller betinga sig eller ta emot motprestationer i någon form. Inte heller får en intagen eller någon som står under övervakning användas för arbete åt den som är anställd inom kriminalvården.

Instruktionen för tullverket (1984:988) innehåller i 22 § ett förbud för tjänsteman hos tullverket att mot ersättning biträda de tullskyldiga med att upprätta tulldeklarationer eller på annat sätt mot ersättning biträda dem i ärenden som handläggs hos verket.

Anställda hos Post- och telestyrelsen får enligt instruktionen för den myndigheten (1997:401) inte för egen eller någon annans räkning driva sådan verksamhet som avses i telelagen, lagen om radiokommunikation, lagen om teleterminalutrustning eller postlagen. De får inte heller vara anställda hos eller åta sig uppdrag för ett företag som driver sådan verksamhet. Post- och telestyrelsen kan dock i vissa fall medge undantag från förbudet.

3.3.7 Universitets- och högskolelärare

Det finns i 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) en särskild bisyssleregel 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, s.k. FoU-bisyssla, skall hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen. De lärare som avses i bestämmelsen är professorer, lektorer, adjunkter, forskarassistenter, timlärare och gästlärare (jfr. 4 kap. 1 § högskoleförordningen [1993:100]).

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 mera sina allmänna kunskaper än sin ämnesspecifika kompetens. De bisysslor som avses är enligt förarbetena till bestämmelsen t.ex. 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.

Ämnesområdet för en anställning som professor eller annan högskolelärare bestäms inför anställningen och får beträffande flertalet läraryrkategorier inte ändras så länge han eller hon är anställd (4 kap. 17 § högskoleförordningen). 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 samhällsliga 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.

Enligt 4 kap. 31 § högskoleförordningen skall högskolorna på lämpligt sätt informera sina lärare om vilka bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7 § högskolelagen. Högskolan skall ge sina lärare råd vid bedömningen om en viss bisyssla är förenlig med den bestämmelsen. Om en lärare begär det, skall högskolan lämna skriftligt besked i en sådan fråga.

En lärare är enligt 4 kap. 32 § högskoleförordningen skyldig att hålla högskolan underrättad om de bisysslor som han eller hon har och som har anknytning till anställningens ämnesområde. Fram till årsskiftet 1998/99 var underrättelseskyldigheten begränsad till bisysslor som avsåg forskning och utvecklingsarbete och som var av nämnvärd omfattning och varaktighet. I den proposition som låg bakom ändringarna (prop. 1996/97:141 s. 50 f.) redogjorde regeringen för uttalanden av Högskollärarutredningen (SOU 1996:166 s.99 ff.) och för en rapport av Riksrevisionsverket (RRV 1995:45). Verket hade konstaterat att det dittills gällande regelverket inte gav högskolorna tillräckligt effektiva styrmedel eller sanktionsmöjligheter. Dessutom upplevdes reglerna som svårtolkade, vilket medförde att de i endast liten utsträckning tillämpades av hög-

skolorna. Detta ansågs i sin tur leda till att förekommande otillåtna bisysslor i praktiken ofta legitimerades. De största problemen var därmed dels hur lärosätet skulle få kännedom om pågående bisysslor hos lärarna, dels hur den enskilde läraren skulle veta när en bisyssla måste redovisas. Högskollärarytredningen påtalade att det fanns svårigheter att dra gränsen mellan bisysslor som avsåg forskning eller utvecklingsarbete, på den ena sidan, och en annan ämnesanknuten bisyssla, t.ex. undervisning, på den andra. Det ansågs också vara svårt att tolka uttrycket att en bisyssla var av "nämnvärd omfattning och varaktighet". Regeringen delade uppfattningen att reglerna borde utformas så att det blev lättare både för högskolan och för den enskilde läraren att avgöra när en bisyssla borde rapporteras. Underrättelseskyldigheten för en lärare kom därför att avse samtliga ämnesanknutna bisysslor, oavsett om de gällde forskning, utvecklingsarbete eller någon annan verksamhet och oavsett omfattning och varaktighet.

Enligt 4 kap. 32 § gäller vidare, också detta enligt en ändring per den 1 januari 1999, att högskolan skall dokumentera underrättelserna och hålla dokumentationen så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har.

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).

3.3.8 Myndigheter på finansmarknadsområdet

Genom lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank inskränks möjligheten för en del av bankens anställda att ha vissa bisysslor.

Ledamöter av riksbankens direktion får inte vara ledamot av riksdagen, statsråd, anställda i Regeringskansliet eller centralt av ett politiskt parti, ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga för uppdraget som direktionsledamot. En direktionsledamot som tar ett uppdrag som kan strida mot de bestämmelserna skall genast anmäla det till fullmäktige. Riksbankens riktlinjer innebär bl.a. att andra sysslor än sådana som direkt är förknippade med anställningen i riksbanken skall anmälas.

Liknande bestämmelser finns för ledamöter av riksbankens fullmäktige. En fullmäktigeledamot som bryter mot bestämmelserna skall av riksdagen entledigas från uppdraget i fullmäktige.

Ledamöterna i direktionen samt ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige skall dessutom till riksdagen skriftligen anmäla visst innehav av fondpapper m.m.

Den som är tjänsteman hos Riksgäldskontoret får enligt 17 § förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret inte utan regeringens tillstånd vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett kreditinstitut. Tjänstemannen får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant institut.

Instruktionen för Finansinspektionen (1996:596) anger i 10 § att tjänsteman hos inspektionen inte för egen eller annans räkning får driva eller ha del i ett företag vars verksamhet faller inom inspektionens tillsynsområde. Han eller hon får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för ett sådant företag.

Slutligen är det enligt 14 § förordningen (2000:585) med instruktion för Premiepensionsmyndigheten inte tillåtet för den som är styrelseledamot eller tjänsteman hos myndigheten att utan regeringens tillstånd vara ledamot eller suppleant i styrelsen för fondförvaltare som utövar fondverksamhet enligt lagen om värdepappersfonder eller i sjunde AP-fonden. Ledamoten eller den anställde får inte heller vara anställd hos eller åta sig uppdrag för en sådan förvaltare.

3.3.9 Påföljder m.m.

En arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14 § LOA. Disciplinansvaret omfattar alla statsanställda med undantag för justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern. Statsråden och justitieombudsmännen faller utanför redan av den anledningen att LOA inte är tillämplig på dem.

Tjänsteförseelse kan sägas vara en motsvarighet till brottet tjänstefel utanför området för myndighetsutövning och avser både åsidosättande av författningsbestämda och avtalsbestämda åligganden. Disciplinpåföljder är varning och löneavdrag. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa får inte påföljd meddelas. En arbetstagare får inte meddelas flera disciplinpåföljder samtidigt.

Straffrättsligt ansvar för offentligt anställda regleras i 20 kap. brottsbalken. Enligt 1 § kan böter eller fängelse utdömas för tjänstefel, dvs. gärningar som innefattar felaktig myndighetsutövning och vissa andra oriktiga handlingar som har nära anknytning till myndighetsutövning. Ansvariet omfattar inte gärningar som vid bedömning av samtliga omständigheter måste anses ringa.

Ett lönande uppdrag kan vara att anse som en otillbörlig belöning för tjänsteutövning och leda till ansvar för mutbrott enligt 20 kap. 2 § brottsbalken.

Olovliga bisysslor omfattas normalt inte av det straffrättsliga ansvaret. Som regel kommer inte heller disciplinpåföljd i fråga för en förtroendeskadlig syssla, om arbetstagaren upphör med bisysslan sedan han fått besked om att den är otillåten. Fortsätter arbetstagaren däremot med bisysslan efter sådant besked, t.ex. med risk för konflikt med förvaltningsslagens jävsregler, kan däremot disciplinansvar bli aktuellt. Den som fortsätter även efter disciplinpåföljd kan, efter omplaceringsförsök, komma att bli uppsagd eller avskedad.

Frågor om disciplinansvar prövas i allmänhet av anställningsmyndigheten, som skall ta upp saken på eget initiativ. Den kan också tas upp på anmälan av JO eller JK. Med undantag för justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern prövas dock frågan om disciplinansvar av Statens ansvarsnämnd när det gäller arbetstagare som anställs av regeringen, t.ex. ordinarie domare och vissa chefer. För arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter finns Riksdagens ansvarsnämnd.

I 18 § LOA finns ett skydd mot dubbelbestraffning. En arbetsgivare som har vidtagit åtgärder för att åtal skall väckas angående en viss gärning får inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av gärningen. Om gärningen har prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinärt förfarande inledas eller fortsättas bara om åklagare eller domstol kommit fram till att gärningen inte var något brott.

Ordinarie domare anställs med fullmakt enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Detsamma gäller för justitiekanslern, riksåklagaren och biträdande riksåklagaren. Fullmakten innebär att de kan skiljas från sin anställning bara med stöd av någon regel i lagen om fullmaktsanställning och alltså inte på grund av t.ex. arbetsbrist. I RF 11:5 ges dessutom en längre gående anställningstrygghet åt ordinarie domare än andra statsanställda, vilket har motiverats med att det garanterar självständighet i dömandet. Enligt bestämmelsen kan en ordinarie domare, förutom skyldighet att avgå med pension, skiljas från sin anställning bara om han eller hon på grund av brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande är uppenbart olämplig att inneha anställningen.

Beslut om disciplinpåföljd, uppsägning eller avskedande kan prövas av domstol enligt arbetstvistlagen.

3.4 Regleringen för kommun- och landstingsanställda

För anställda i kommun och landsting regleras såväl förtroendskadliga som andra bisysslor i kollektivavtal, AB 98. Reglerna finns i 12 § i avtalet. Enligt dessa skall arbetstagare på begäran anmäla bisyssla och lämna de uppgifter, som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren får förbjuda bisysslan om arbetsgivaren finner att bisysslan kan inverka hindrande för arbetsuppgifterna, påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete hos arbetsgivaren, eller innebära verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens.

Arbetsgivarens rätt att begära uppgifter om bisyssla och besluta att den skall upphöra är alltså på den kommunala sidan vidare än på den statliga, där båda dessa ågeranden enligt ALFA förutsätter att bisysslan är arbetshindrande. Något uttryckligt förbud motsvarande 7 § LOA att inneha vissa bisysslor finns dock inte för arbetstagare i kommun och landsting. Däremot är jävsreglerna i kommunallagen eller förvaltningslagen tillämpliga.

Arbetsgivarens rättigheter enligt det kommunala avtalet har bedömts av Arbetsdomstolen i bl.a. domen 1985 nr 69. Enligt denna dom torde avsikten med avtalets regler ha varit att arbetsgivaren kan förbjuda en bisyssla oavsett hur arbetsgivaren har fått kännedom om den. Det gäller alltså inte enbart bisyssla som anmälts.

Tillämpningsområdet ansågs heller inte begränsat till bisysslor som faktiskt utövas när förbudet meddelas, utan har en bisyssla utövats tidigare bör ett förbud kunna ges för framtida utövanden av liknande sysslor. Sådana faktorer som arbetstagarens möjligheter att återuppta sysslorna samt den tidsrymd som förflutit sedan bisysslan senast utövades blir av betydelse.

Förbudsmöjligheten lär också kunna omfatta bisyssla som aldrig har utövats, om det finns anledning att anta att arbetstagaren står i begrepp att inleda någon sådan, men däremot inte att ge ett förbud ”för säkerhets skull”.

Som tidigare nämnts räknas inte förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer som bisyssla. I den nyss nämnda domen har Arbetsdomstolen i övrigt utgått ifrån att innebörden av begreppet bisyssla i det kommunala avtalet i allt väsentligt överensstämmer med den på det statliga området och konstaterat att bestämmelserna på de två områdena syftar till att tillgodose samma intressen. I kommentaren till det kommunala avtalet anges också att ”med hänsyn till att de kommunala myndigheterna skall iakttä saktighet och opartiskhet i sin

verksamhet är det angeläget att arbetstagarna inte åtar sig andra uppdrag eller anställningar, som kan rubba förtroendet för myndigheternas verksamhet, skada myndigheternas anseende eller på annat sätt inverka negativt på arbetstagarnas möjlighet att fullgöra sina arbetsuppgifter”.

För kommunalt anställda gäller ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar som i stort sett överensstämmer med LOA:s regler men som bara har varning som påföljd.

Beslut om bisyssleförbud kan, liksom disciplinpåföljder m.m., prövas av tingsrätt eller Arbetsdomstolen enligt arbetstvistlagen men också laglighetsprövas enligt kommunallagen.

För läkarna i landstingssektorn finns en specialbestämmelse som säger att om arbetsgivaren överväger att förbjuda en bisyssla på grund av konkurrens, skall läkaren ges skälig tid för avveckling av verksamheten.

För statliga läkare finns också ett Löne- och förmånsavtal med bisysslebestämmelser motsvarande ALFA:s och med hänvisning till 7§ LOA.

Härutöver är det vanligt att anställningsavtal för chefer i sjukvården innehåller bestämmelser om att tillåtligheten av bisyssla måste kontrolleras med sjukhusdirektören. Landstingsförbundet och Läkemedelsindustriföreningen har också kommit överens om vad som skall gälla vid s.k. kliniska prövningar när läkemedelsföretagen engagerar offentliganställda läkare.

3.5 Regleringen för försäkringskasseanställda

För de försäkringskasseanställda gäller - utöver bisysslebestämmelserna i LOA och AF - en föreskrift i kollektivavtal, ALFA-FK, som är identisk med ALFA:s föreskrift om arbetshindrande bisysslor. Den anger alltså (p 1.3 i avtalet) att en arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han innehar bisyssla. Arbetsgivaren får begära en sådan uppgift bara om det finns anledning till detta med hänsyn till arbetstagarens sätt att utföra sina arbetsuppgifter. Han får också ålägga arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med en bisyssla som enligt arbetsgivarens bedömning inverkar hindrande på arbete.

För direktörer vid försäkringskassa finns ett särskilt kollektivavtal med en bestämmelse om bisysslor som gäller i stället för den som finns i ALFA-FK. Bestämmelsen finns i avtalets 5 § och anger att arbetstagaren är skyldig att utan anmaning lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bi-

sysslor. Arbetsgivaren får besluta att arbetstagaren helt eller delvis skall upphöra med en bisyssla eller att han eller hon inte får åta sig en bisyssla.

Beträffande disciplinpåföljder gäller vad som stadgas i LOA.

Möjligheterna till prövning av besked om bisyssla och disciplinpåföljd m.m. är desamma som för statligt anställda och besked enligt 12 § AF torde numera kunna överklagas till regeringen.

3.6 Vissa övriga bestämmelser

Grundlagen tillförsäkrar varje medborgare grundläggande fri- och rättigheter såsom yttrandefrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet m.m. (RF 2 kap.).

De intressen som därigenom skall skyddas måste beaktas när regler för tillåtlighet och kontroll av bisysslor skall utformas. Den frihet att t.ex. tillhöra en förening som grundlagen garanterar, preciseras på arbetslivets område genom bestämmelsen om föreningsrätt i 7 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Därmed förstås rätt för arbetsgivare och arbetstagare inte bara att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation utan också bl.a. att verka för organisationen.

Några offentliga uppdrag har arbetstagare getts en särskild rätt till ledighet för. Dessa exemplifieras i tjänstledighetsförordningen (1984:111) och gäller enligt lag bl.a. uppdrag som riksdagsledamot, facklig förtroendemän och kommunala förtroendeuppdrag. Därutöver finns rätt till ledighet för t.ex. vissa uppdrag i ideella föreningar el.dyl., när uppdraget utförs åt en kommun och i skolundervisning, eller för att under viss tid bedriva näringsverksamhet.

3.6.1 Regleringen inom den privata sektorn

Rätten för arbetstagare inom den privata sektorn att ha bisysslor är ofta reglerad genom en generell hänvisning till de allmänna reglerna om lojalitetsplikten i anställningsförhållanden. Det har uppgetts att frågan mycket sällan vållar några problem och att den i de enstaka situationer så är fallet löses lokalt ute på företagen.

Som exempel på avtalsreglering kan nämnas ett tjänstemannaavtals bestämmelser om bisysslor. Dessa fastslår att förhållandet mellan arbetsgivare och tjänstemän grundar sig på ömsesidig lojalitet och ömsesidigt förtroende. Tjänsteman skall iaktta diskretion rörande företagets an-

gelägenheter. Han eller hon får inte utföra arbete eller direkt eller indirekt bedriva ekonomisk verksamhet för ett företag som konkurrerar med arbetsgivaren, och inte heller åta sig uppdrag eller bedriva verksamhet som kan inverka menligt på arbetet i tjänsten. Om tjänsteman avser att åta sig uppdrag eller bisyssla av mera omfattande slag, bör samråd därför först ske med arbetsgivaren. Det är däremot tillåtet att motta statligt, kommunalt och fackligt förtroendeuppdrag.

3.7 Praxis och riktlinjer

3.7.1 Inledning

Från Arbetsdomstolen, regeringen och diverse myndigheter finns ett stort antal avgöranden, framför allt i fråga om förtroendeskadliga bisysslor. Uttalanden av JK, JO eller riksdagens utskott har också haft betydelse för fattade beslut liksom i förekommande fall riktlinjer som har utfärdats av myndigheterna. I detta avsnitt redovisas några av dessa avgöranden etc. för att skildra vilken inställning som rått på olika områden. Några av de yrkeskategorier där höga krav i fråga om bisysslor gör sig gällande kommenteras särskilt.

3.7.2 Domstolsväsendet

Domstolsverket framhåller i sin promemoria med information till anställda angående bisysslor ("Information om bisysslor") att vikten av att rättsskipningen omfattas av allmänhetens förtroende ställer stränga krav på domarnas personliga integritet och frihet från obehöriga hänsyn. Risken för förtroendeskada medför att domare måste iaktta stor urskiljning när det gäller bisysslor. Samtidigt påpekas att allmänna intressen kan tala för att en domare åtar sig en viss syssla som kräver särskild erfarenhet eller kunskaper och att en bisyssla av mera kvalificerat slag kan ge domaren en värdefull inblick i olika sidor av samhällslivet och ge honom vidgad erfarenhet som kommer arbetet som domare till godo.

Enligt riktlinjerna i promemorian är som regel uppdrag som lämnats av statlig myndighet tillåtna, liksom internationella uppdrag av offentligrättslig natur. Domare bör också kunna åta sig styrelseuppdrag hos företag som inte drivs med vinstsyfte samt i bolag i vilket domaren eller hans nära anhöriga har ett beaktansvärt ekonomiskt intresse och uppdraget kan sägas utgöra ett led i förmögenhetsförvaltningen. Styrelseuppdrag i affärsföretag anses däremot ofta otillåtna liksom revisorsuppdrag i sådant bolag. Vidare kan domare enligt riktlinjerna åta sig uppdrag som ordförande i skiljenämnd eller som ensam skiljedomare men bör iaktta stor försiktighet när det gäller uppdrag av enskild part att ingå i skiljenämnd. Även om också en partsutsedd skiljeman skall döma objektivt kan ett sådant uppdrag vara ägnat att hos andra väcka föreställningen att domaren kommer i ett visst beroende av den part som utsett honom till skiljeman.

Domare vid allmän domstol bör enligt riktlinjerna avhålla sig från att åta sig uppdrag som t.ex. bouppteckningsförrättare och boutredningsman när uppdragen kan komma att prövas av den egna domstolen, såvida det inte är fråga om uppdrag för närstående personer. De nämnda uppdragen med anknytning till annan domstol än den egna torde i allmänhet inte ha ansetts skada förtroendet. Som regel bör domare avhålla sig från att biträda part i rättslig angelägenhet av tvistig natur, så länge det inte är något inom den privata sfären som faller utanför bisysslebegreppet.

I ett ärende om besked enligt 12 § AF har Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) den 23.3.1977 uttalat att domare inte bör avge rättsvetenskapliga utlåtanden i pågående eller väntade tvister ens om det sker på begäran av båda parter. Däremot sägs att generella utlåtanden om innebörden av en rättsregel i en typsituation bör godtas. Vidare har JK i ett beslut den 26.10.1989 i fråga om kursverksamhet uttalat att det är betydelsefullt att domare medverkar vid undervisning eller

som föredragshållare för att lämna upplysningar om exempelvis ny lagstiftning, men att det inte får bli fråga om rådgivning i konkreta fall eller i form av kursverksamhet i egen regi. Kurser i hyresjuridik som anordnats av hyresråd bedömdes därför av JK stå i strid med 7 § LOA.

Från TFN:s och regeringens något äldre praxis kan även följande nämnas. Styrelseuppdrag i sparbank har ansetts oförenligt med tjänst som lagman i tingsrätt. Såväl TFN som regeringen menade att det inte finns anledning göra skillnad mellan uppdrag som ledamot i affärsbank eller sparbank då de olika banktypernas rörelser är likartade och de jävsfrågor som kan uppkomma är desamma (regeringsbeslut 15.10.1971). Att vara huvudman i banken ansågs dock inte medföra risk för förtroendeskada. Vidare har uppdrag som styrelseledamot i en ekonomisk förening i vilken domaren var medlem ansetts oförenligt med domartjänsten. Att uppdraget trots domarens beaktansvärda ekonomiska intresse i föreningen inte ansågs godtagbart av TFN och regeringen berodde på att det rörde sig om kvalificerade uppgifter i en förening med mycket omfattande verksamhet, nämligen Södra Skogsägarnas ekonomiska förening (regeringsbeslut 18.6.1992). Ett tjänstledigt hyresråd ansågs inte under tjänstledighet kunna driva kurser i fastighetsrätt, inklusive hyresrätt, och arbeta med konsultationer i fastighetsrättsliga frågor (regeringsbeslut 23.5.1990). Inte heller ansågs två domare, som var medlemmar i en golfklubb, kunna agera som ombud för klubben i en tvist inför domstol med högt tvistevärde.

Från TFN:s senare praxis kan nämnas att rådmän i tingsrätt ansetts kunna vara ordförande i ett försäkringsbolags bilförsäkringsnämnd samt att hovrättslagman respektive hovrättsråd kunnat vara ordförande respektive vice ordförande i två olika försäkringsbolags skadeprövningsnämnder. Däremot har inte lagman ansetts kunna ha styrelseuppdrag i ett affärsdrivande bolag eller vara kundombudsman vid ett försäkringsbolag, med uppgift bl.a. att ensam fatta beslut i yttranden som rör enskilda (28.8.1997 och 10.10.1997). Ett miljöråd har inte på uppdrag av Naturvårdsverket kunnat ansvara för ett samarbetsprojekt mellan EU och Sverige eftersom TFN ansåg honom kunna framstå som representant för verket (27.1.1999). En lagman i kammarrätt har inte ansetts kunna vara styrelseledamot, försäkringstagarrepresentant, i ett försäkringsbolag eftersom företaget är affärsdrivande (2.6.1999).

I ett beslut 11.11.1998 ansåg TFN att ett hovrättsråds bisyssla som konsult åt det estniska justitieministeriet var oförenlig med 7 § LOA. Uppdraget gick ut på att vara rådgivare vid interdepartementala rundabordsamtal i ärenden om EU-integration och att granska de ärenden som kom upp. Oförenligheten avsåg enligt nämnden inte uppgiften som

sådan utan det sätt på vilket verksamheten hade organiserats, nämligen att konsultuppdraget i fråga skulle utföras av ett handelsbolag i vilket hovrättsrådet var bolagsman. Regeringen gjorde emellertid en annan bedömning (beslut 23.6.1999). Visserligen talade enligt regeringen starka skäl för att formen för bisysslans bedrivande var oförenlig med 7 § LOA, eftersom det inte var fråga om uppdrag av typen förmögenhetsförvaltning för domaren själv eller dennes närstående. Det som enligt regeringen borde vara avgörande var emellertid om den verksamhet som faktiskt bedrevs, i detta fall utvecklingssamarbete på det rättsliga området inom ramen för ett biståndsprojekt, var förenlig med 7 § LOA. Eftersom så ansågs vara fallet upphävdes TFN:s beslut.

I ett annat fall (beslut 1.7.1999) har regeringen haft att bedöma huruvida ett justitieråd kunnat bedriva författarverksamhet och låta intäkterna från denna verksamhet inbetalas till ett för ändamålet bildat aktiebolag där justitierådet utgjorde styrelse. Justitierådets framställan om besked enligt 12 § AF föranledde inte någon vidare åtgärd från regeringen. Detta motiverades med att verksamheten, författarskap, är grundlagsreglerad i tryckfrihetsförordningen, att grundlagen inte innehåller någon bestämmelse som medger att den som skriver eller ger ut tryckta skrifter måste inhämta besked från en offentlig arbetsgivare och att verksamhet som sker i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser alltid är tillåten. Den omständigheten att inkomsterna från författarskapet flöt in till ett aktiebolag föranledde inte någon annan bedömning.

Frågan om rådman kunde vara styrelseledamot i en sparbanksstiftelse besvarades jakande av TFN i beslut 7.6.2000. Stiftelsen är aktieägare i FöreningsSparbanken AB och har till huvudsakligt ändamål att främja sparsamhet i Sverige. Stiftelsen får också främja näringsliv, forskning och utbildning m.m. genom att utdela kontanta bidrag. Styrelsearbetet består huvudsakligen i att bedöma verksamheten hos de bidragssökande och besluta om utdelning av medel.

3.7.3 Åklagarväsendet

Den praxis som behandlar åklagares bisysslor är ytterst begränsad. Regeringen har dock tillåtit en distriktsåklagare att åta sig skatterättsligt uppdrag i samband med en deklARATION (beslut 15.3.1990). Avgörande för bedömningen var den ringa omfattningen av bisysslan. JK yttrade sig i ärendet (6.3.1990) och uttalade att allmänt sett bör en restriktiv hållning intas beträffande åklagares bisysslor, inte minst vad gäller uppdrag inom sådana områden inom vilka åklagare ofta har att handlägga brottmål.

Däremot fick en kammaråklagare inte åta sig uppdrag som ledamot av bankstyrelse, eftersom det inom bankverksamhet inte sällan finns en anknytning till ärenden som en åklagare skall handlägga (regeringsbeslut 24.3.1994). Vidare har Statens ansvarsnämnd i ett fall (23.4.1986) funnit att en chefsåklagare gjort sig skyldig till ett fel som dock var ringa och inte ledde till någon påföljd när han uppträtt som rättegångsbiträde, utan erforderligt tillstånd, för en god vän i ett konkursärende.

Riksåklagaren har uppdragit åt en arbetsgrupp med företrädare för åklagarmyndigheter att analysera de frågeställningar rörande förtroendeskadliga bisysslor som aktualiserats i samband med åklagares tjänstledighet för arbete på advokatbyrå, men även för annat arbete som kan ge upphov till liknande problem. Arbetet kommer att resultera i ett förslag till information för åklagare enligt 11 § AF.

3.7.4 Polisväsendet

Rikspolisstyrelsen har utarbetat riktlinjer för bisysslor för anställda inom polisväsendet. Det görs som regel inte någon skillnad i bedömningen av huruvida en bisyssla är förtroendeskadlig eller inte utifrån att en arbetstagare är civilanställd eller polisman. Det påpekas dock att man inte kan godta att någon på fritiden agerar i uniform eller på annat sätt som polis. En annars godtagbar bisyssla, t.ex. ett ideellt arbete på ett idrottsevenemang, kan bli förtroendeskadlig om allmänheten uppfattar att polismannen är där i egenskap av polis. Det påpekas också att det alltid finns risk för att en myndighets anseende kan skadas om anställning inom polisväsendet framgår i reklam- eller andra marknadsföringssammanhang.

Enligt riktlinjerna måste också huvudprincipen vid bedömningen om en anställd inom polisväsendet kan vara någon behjälplig i ett brottmål vara, att detta är oförenligt med anställningen. Allmänhetens föreställning om att en arbetstagare inom polisväsendet har möjlighet att påverka ärendenas handläggning, antingen själv eller genom sina särskilda förbindelser, måste tas på allvar.

Exempel på bisysslor som av Rikspolisstyrelsens ansvarsnämnd bedömts som oförenliga med 7 § LOA är handel med varor som kräver tillstånd eller står under tillsyn av polismyndighet, t.ex. vapen och explosiva varor samt auktionsverksamhet och försäljning av larm. Bisysslor där man får direktkontakt med allmänheten har i allmänhet inte heller ansetts godtagbara, t.ex. inom hotell, restauranger och motsvarande ställen. Det beror framför allt på den konflikt som kan uppstå om arbetstagaren hamnar i en situation som innebär krav på ordningshållning.

En annan konfliktsituation kan uppstå om bisysslan finns inom socialtjänsten, där polismannen får kännedom om något som där är sekretessbelagt men som omfattas av hans skyldighet som polisman att anmäla brott.

Ett antal ärenden har också prövats av regeringen under senare år. Som exempel kan nämnas att bisysslor som fartygsvärd, att driva taxirörelse eller annan yrkesmässig trafik samt att vara forbildare i bilkörning har ansetts oförenliga med 7 § LOA. Däremot har en bisyssla som jourhavande tjänsteman på Utrikesdepartementet bedömts på motsatt sätt. En bisyssla har ansetts förtroendeskadlig såvitt gällt att arbeta som servitris medan den del av bisysslan som gällde arbete i kök, utan kontakt med allmänheten, godtagits.

3.7.5 Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Riksskatteverket har för skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna utarbetat en promemoria med information och råd för hanteringen av bisysslefrågor. Med hänsyn till att det på skatte- och kronofogdemyndigheter ofta handläggs ärenden som innehåller känsliga uppgifter om enskilda personer har en restriktiv tillämpning ansetts befogad. Anställda på skattemyndigheter har allmänt sett inte ansetts kunna åta sig konsultuppdrag eller bedriva näringsverksamhet på områden som är besläktade med eller kan gränsa till myndighetens verksamhetsområde.

De avgöranden som gäller skatteförvaltningen är vägledande också för exekutionsväsendet. Risk för förtroendeskada anses enligt riktlinjerna finnas om kronofogdar och annan exekutiv personal ägnar sig åt verksamhet som inkassoverksamhet, juridisk konsultverksamhet, revisions- och bokföringsverksamhet, försäljning av pensionsförsäkringar samt mäklarverksamhet m.m.

Bland besked enligt 12 § AF kan nämnas att Riksskatteverket i två beslut ansett det förenligt med 7 § LOA att dels för avdelningsdirektör vara medförfattare till en kommentar till folkbokföringslagen, dels för skattedirektör att vara ombud för en god vän i ärende om förordnande av boutredningsman. I ett annat fall har en skattehandläggares passiva deläggande i ett handelsbolag ansetts ligga så nära den privata sfären och vara av så ringa omfattning att bisysslan var förenlig med 7 § LOA.

Däremot har ett flertal beslut fattats i enlighet med de ovan nämnda riktlinjerna som inneburit avslag. Dessa har framför allt gällt konsultverksamhet och juridisk rådgivning.

JO har i ett ärende (JO 1994/95 s.182) uttalat att det är uppenbart att en länskronodirektör inte kan vara ledamot i en bankstyrelse, och att inte heller andra befattningshavare inom exekutionsväsendet torde kunna innehålla ett sådant uppdrag utan att utsätta sig för risken att hamna i intressekonflikter eller att sätta myndighetens anseende i fråga.

3.7.6 Försvarsmakten

Försvarsmaktens policy för bisysslor finns intagen i myndighetens handbok för personaltjänst. Policyn innebär, med hänsyn till arbetsuppgifternas utpräglade maktutövande karaktär och den utbildning som ges om vapen och våldsanvändning, att särskild försiktighet måste iaktas med bisysslor där de särskilda kunskaperna från försvaret kan användas. I de flesta fall lär det därför anses oförenligt med en anställning som yrkesofficer att vara dörrvakt på en nattklubb, medan det däremot kan vara tillåtet att vara ordningsvakt vid en idrottstävling. Enligt policyn torde i de flesta fall vapenhandel vara en otillåten bisyssla liksom att på något sätt bedriva affärsverksamhet med Försvarsmakten. Det sistnämnda synsättet har JO i beslut 1979/80 s.145 gett uttryck för.

I enlighet med policyn har Försvarsmakten t.ex. i två besked enligt 12 § AF från 1997 ansett dels bisyssla som legitimerad ordningsvakt, dels bisyssla som innehavare av enskild firma med uppgift att bedriva väktarutbildning, skyddsvaktsutbildning samt utbildning i personskydd vara oförenliga med anställningar som yrkesofficer. Regeringen gjorde efter arbetstagarnas överklagande samma bedömning. I några andra fall har regeringen ansett bisysslor som förtroendeskadliga när dessa gränsat till uppgifterna i huvudanställningen.

Försvarsmakten har vidare i yttrande för besked enligt 12 § AF anfört att uppdrag inom området utbildning och ledarskap att vara konsult eller utbildare för myndigheter och företag utanför Försvarsmakten kan vara godtagbara, så länge man inte ger sken av att företräda Försvarsmakten eller utnyttja den i sin verksamhet. Negativt besked lämnades beträffande de delar där verksamheten bestod i affärer med försvaret.

Ett avgörande i Arbetsdomstolen, 1999 nr 106, gällde disciplinansvar för en löjtnant som bedrivit verksamhet med uthyrning av snöskotrar till Försvarsmakten. Uthyrningen gjordes genom löjtnantens enskilda firma. Verksamheten inleddes med arbetsgivarens goda minne och närmast efter uppmuntran från denne. Efter en internrevision ansågs inte längre bisysslan vara förenlig med 7 § LOA, vilket löjtnanten skriftligen meddelades. Arbetsdomstolen fann att den skriftliga underrättelsen inte var

att se som ett besked enligt 12 § AF, eftersom löjtnanten inte hade begärt något sådant. Likväl innebar det, enligt domstolen, att han fick klart för sig hur hans näringsverksamhet bedömdes av arbetsgivaren. Arbetsdomstolen fann att en anställd allmänt sett enligt 7 § LOA inte kan bedriva näringsverksamhet som inte bara har beröring med den aktuella statliga verksamheten utan även har den anställdes egen arbetsgivare som kund. Bisyslan ansågs vara förtroendeskadlig och löjtnanten ha gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Disciplinpåföljden ändrades från löneavdrag i fem dagar till endast en varning.

3.7.7 Regeringsbeslut

De flesta regeringsbesluten i bisysslefrågor har inneburit att bisyslan varit otillåten. Huvudskälet har varit att verksamheten i bisyslan på något sätt haft beröring med huvudanställningen. Om risken för förtroendeskada kunnat anses försumlig har dock bisyslan godtagits.

Oförenligt med huvudanställningen har regeringen ansett det vara för bl.a. generaldirektör att vara styrelseledamot i ett enskilt företag, för en professor och en förste forskningsingenjör vid högskola att ha aktier hos enskilt företag som var knutet till deras institution, för konsulent vid en lantbruksnämnd att förvärva jordbruksfastigheter och uppträda som spekulant i ytterligare några fall samt för biträdande länsveterinär vid länsstyrelse att ha anställning hos försäkringsbolag. Samma bedömning har gjorts i fråga om att för anställd vid häkte vara delgivningsman, för föredragande i Utlänningsnämnden att i egen regi bedriva rådgivande, rättslig verksamhet, för anställd hos Jämställdhetsombudsmannen att publicera handledning om arbetskrav, för karttekniker vid fastighetsbildningsmyndighet att bedriva verksamhet som fastighetsmäklare samt för yrkesinspektör att bedriva konsultverksamhet med informationsinriktning.

Däremot har regeringen ansett bisyslan vara förenlig med huvudtjänsten bl.a. beträffande en anställd vid länsarbetsnämnd som utövade akupunkturbehandling, tullinspektör som medverkade i familjeföretag som bl.a. tillverkade kartongförpackningsmaskiner, landshövding som var styrelseledamot i ett utvecklingsbolag där risken för förtroendeskada ansågs som helt försumbar samt professor vid Sveriges lantbruksuniversitet som drev laboratorieverksamhet, så länge verksamheten inte tog emot uppdrag från huvudarbetsgivaren.

I några fall har regeringen medgett en arbetstagare att ha en konkurrensbisyssla. I flera beslut har t.ex. statsmeteorologer m.fl. anställda vid Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut medgetts att få under-

visa i och på annat sätt sprida kunskap om meteorologiska förhållanden. Däremot tilläts inte en flygplatsman vid Luftfartsverket att arbeta med byte av flygplansutrustning i ett aktiebolag (beslut 18.10.1990). Inte heller tilläts psykolog vid länsarbetsnämnd att privat utföra neuropsykologiska utredningar (beslut 6.2.1997). I annat beslut den 3.9.1992 nekades också en anställd vid länsarbetsnämnd att bedriva bisyssla inom företagshälsovårdsområdet.

3.7.8 Uttalanden av JK och JO m.fl.

JK och JO har i sina tillsynsuppgifter ibland anledning att göra uttalanden om lämpligheten av att offentligt anställda har vissa bisysslor. Frågan har ofta uppkommit i samband med jävsanmälningar eller vid JO:s olika inspektioner inom förvaltningen.

Exempel på beslut finns förtecknade i bilaga 2. Besluten innehåller i flera fall generella uttalanden om möjligheten att med bibehållet förtroende hos allmänheten förena vissa anställningar och uppdrag. Det har gällt bl.a. risken för dubbla lojaliteter när högre befattningshavare har styrelseuppdrag i enskilda företag eller när arbetstagare i övrigt har engagemang inom verksamhetsområden som sammanfaller med myndighetens eller står under dess tillsyn. I JO 1991/92 s. 171 påtalas t.ex. beträffande en högre befattningshavare vid länsstyrelse som fått uppdrag som förrättningsman, att "blotta samröret mellan tjänstemannen och uppdragsgivaren kan vara ägnat att hos allmänheten väcka misstankar om otillbörligt hänsynstagande".

I både JO:s och JK:s beslut anförs ofta ett krav på mycket stor försiktighet när bisysslor övervägs. Ett JK-beslut, den 22.1.1990, gällde två tjänstemän vid Finansdepartementet som gjorde vissa terminsaffärer med riks- eller statsobligationer på värdepappersmarknaden. Affärerna var enligt JK kortsiktiga och extremt riskfyllda och kunde inte jämföras med vad som förekommer inom ramen för privatpersoners förmögenhetsförvaltning. De skulle därmed anses som en bisyssla. Visserligen, konstaterade JK, hade de i departementet inte tillgång till sådan information som kunnat utnyttjas för affärerna. Mot bakgrund av den roll Finansdepartementet spelar inom det ekonomiska livet ansågs agerandet ändå utgöra risk för förtroendeskada. - Mot en av tjänstemännen gjorde JK först anmälan till Statens ansvarsnämnd och väckte sedan talan i Arbetsdomstolen med yrkande om disciplinpåföljd. JK hade dock ingen framgång. Ansvarsnämnden ansåg i och för sig att det var fråga om en otillåten bisyssla men bedömde felet som ringa. Detta motiverades med

att bisysslan var kortvarig och hade upphört på eget initiativ. Beträffande Arbetsdomstolens bedömning, se nedan under 3.7.9.

Samtidigt visar JO:s och JK:s praxis på den individuella bedömning som skall göras. I det tidigare nämnda beslutet i JO 1994/95 s. 182 (se ovan 3.7.5) bedömdes ett flertal tydligt förtroendeskadliga bisysslor men också några ”av sådan art att en högre risk för förtroendeskada torde kunna godtas”. Det syftades då på uppdrag som vederbörande hade direkt eller indirekt i sin egenskap av ledare inom idrottsrörelsen.

På samma sätt uttalade JK i ett beslut den 10.8.1987 att det rent allmänt är i hög grad olämpligt att en (i det fallet) länsarkitekt åtar sig ett uppdrag där han kommer i kontakt med sådana planfrågor som det senare ankommer på länsstyrelsen att ta ställning till. Speciella omständigheter, som att uppdraget kom från en ideell stiftelse som stod under regeringens tillsyn och att länsarkitekten hade informerat länsstyrelsen utan att denna haft någon erinran, gjorde att JK inte fann skäl att rikta någon kritik mot att uppdraget hade accepterats.

I ett annat beslut av JK, den 3.4.1987, fick det betydelse att förordnandet till såväl huvudanställningen som uppdraget kom från regeringen. Därmed ansågs arbetstagaren, i det fallet en landshövding, ha haft rätt att utgå ifrån att regeringen prövat frågan om det lämpliga i att kombinera de två.

Bedömning av speciella omständigheter görs också i JK:s beslut den 7.7.1993 som gäller en kriminalvårdsdirektör som var styrelseordförande i ett vårdbolag. Avtal om abonnemang av platser hade träffats mellan kriminalvårdsdirektören och vårdbolaget. JK uttalade att det med hänsyn till risken för att förtroendet till opartiskhet vid upphandling rubbas är principiellt fel att en arbetstagare i den ställningen åtar sig uppdrag som styrelseledamot i bolag som i konkurrens med andra på en marknad erbjuder varor eller tjänster till myndigheten. Eftersom vårdbolaget drevs utan vinstintresse och ingen ersättning utgick för styrelsearbetet fanns det emellertid enligt JK ingen risk för sådana uttalade intressekonflikter som annars kan uppkomma när någon offentligt anställd åtar sig uppdrag i ett affärsföretag. Detta i kombination med att Kriminalvårdsverket inte hade några tillsynsuppgifter i förhållande till vårdhemmets verksamhet och att vällovliga syften låg bakom åtagandet gjorde att utredningen inte behövde fortsätta.

Frågor om bisysslor har regelbundet också behandlats i riksdagsutskotten efter motioner. Generaldirektörers, landshövdingars och andra verksamhets chefers bisysslor uppmärksammades särskilt av arbetsmarknadsutskottet i AU 1984/85:1 s.17, där vissa allmänna uttalanden gjordes. Utskottet ansåg att de hårda krav som gäller enligt förbudet mot förtroen-

deskadliga bisysslor är väl motiverade och lämnar mycket litet utrymme för verksamheter att ha t.ex. uppdrag i privata bolagsstyrelser. Man förutsatte att regeringen vid sin prövning av uppkomna frågor skulle iakttä syftet med de restriktiva reglerna.

I justitieutskottet har framför allt frågan om domarnas bisysslor varit uppe vid flera tillfällen de senaste åren. Utskottet har då hänvisat till pågående utredning och översyn.

Riksrevisionsverket granskade under 1994 (rapport 1995:2 och 1995:45) hur bisysslor hanterades inom universitet och högskolor. Granskningen resulterade i förslag till regeringen och högskolan som gick ut på att förtydliga regelsystemet och förenkla kontroll och uppföljning av bisyssleinnehav (se avsnitt 3.3.7).

Riksdagens revisorer granskade år 1989 tillämpningen av reglerna om statsanställdas bisysslor (rapport 1989/90:3). I rapporten konstaterade revisorerna bl.a. att informationen till anställda om gällande bisyssle-regler och deras tillämpning måste bli mycket bättre.

År 1996 var bisysslefrågan åter aktuell för Riksdagens revisorer med anledning av Riksrevisionsverkets nämnda granskningar. Revisorerne hämtade in information om vilka åtgärder som vidtagits av berörda myndigheter och beslutade följa utvecklingen på området.

3.7.9 Arbetsdomstolens domar

Utöver avgöranden av Arbetsdomstolen som tidigare tagits upp kan följande nämnas. AD 1991 nr 99 avsåg det i förra avsnittet nämnda departementsrådet i Finansdepartementet, som vid ett tillfälle medgett att en terminsaffär med statsobligationer genomfördes för ett aktiebolag som till hälften ägdes av departementsrådet. Arbetsdomstolen ansåg inte att handlandet skulle falla utanför LOA:s bestämmelse om förtroendskadliga bisysslor redan på den grunden att det varit fråga om ett enstaka eller tillfälligt handlande. Däremot aktualiserade det enligt Arbetsdomstolen gränsdragningen mellan bisysslor och aktiviteter som hör hemma på privatlivets område. Arbetsdomstolen påpekade med hänvisning till vad som framhållits i den tidigare Bisyssleutredningens betänkande, att det måste krävas av arbetstagare i offentlig tjänst att de även vid förvaltningen av sina privata tillgångar fann sig i vissa begränsningar med hänsyn till intresset av att undvika risken för förtroendskada. Intresset av att motverka risken för att allmänheten ifrågasatte att arbetstagaren hade utnyttjat sin information från Finansdepartementet för egna syften skulle enligt Arbetsdomstolen stå i förgrunden. En utgångspunkt

måste dock vara, att varje arbetstagare har sin personliga frihet vid förvaltningen av sin privata ekonomi. För att dispositioner och annan verksamhet inom den ramen skall träffas av det i 6 kap 1 § LOA (nuvarande 7 §) upptagna 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.

Domstolen fann att departementsrådet inte haft någon sådan tillgång till intern information som hade kunnat vara av intresse för den som gjorde värdepappersaffärer och fäste också avseende vid att det varit en enstaka transaktion. Även om det var en affärstyp av spekulativ karaktär som varit förenad med avsevärd ekonomisk risk, hade inte affären varit av så uppseendeväckande slag att den redan på den grunden hade kunnat betraktas som skadlig för departementets anseende. Arbetsdomstolen fann sammanfattningsvis att det inte var fråga om ett åsidosättande av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor. - Som nämnts ovan under 3.7.8 hade Statens ansvarsnämnd kommit fram till att så i och för sig var fallet, men att felet skulle anses som ringa.

I AD 1989 nr 123 fick en polisman rätt att tillsammans med sin far medverka i ett bussresebolag utanför hemkommunen och tillfälligt stå för trafiktillståndet. Domstolen uttalade generellt att riskgraden för förtroendskada på grund av bisysslor är hög när det gäller polismän, och att endast förhållandevis små risker för sådan förtroendskada bör få accepteras vid tillämpningen av 6 kap 1 § (nuvarande 7 §) på polismän. Likväl måste det enligt domstolen, som hänvisade till 1966 års bisyssleutredning och uttalanden i propositionen till den, bli fråga om en samlad bedömning av risken för förtroendskada och den försvarliga riskgraden i det enskilda fallet, varvid sådana generella synpunkter som nyss nämnts trots allt inte kan bli mer än riktninggivande.

I fallet fanns omständigheter som gjorde att bisysslan ansågs förenlig med arbetet som polisman. Den egentliga trafikövervakningen i länet sköttes av specialutbildad personal från annat polisdistrikt och bolagets verksamhet bedrevs med utgångspunkt i en kommun som låg ca 30 mil från polismannens polisdistrikt. Sannolikheten för att polismannen eller hans arbetskamrater skulle få att göra med bolagets verksamhet i arbetet ansågs därför vara "försvinnande liten", och det var enligt Arbetsdomstolen mycket långsökt att engagemanget skulle vara förtroendskadligt. Av betydelse för att trafiktillståndet ansågs godtagbart var att det var fråga om ett temporärt tillstånd under tid då polismannens far inte hade sådant.

Några senare avgöranden har gällt huruvida arbetsgivaren, i båda fallen landsting, tillämpat kollektivavtalsreglerna om bisyssla på rätt sätt.

I AD 1997 nr 18 hade ett landsting meddelat en arbetstagare förbud mot att utöva bisyssla. Arbetstagaren hade under flera år tillfälligt arbetat i äldreomsorgen i en kommun vid sidan av sin anställning som skötare av handikappade. Arbetsledningen i landstinget hade fått signaler om att arbetstagaren drog sig undan arbetsuppgifter, var jobbig att arbeta tillsammans med och verkade trött ibland. Domstolen fann att arbetet i kommunen varit av inte obetydlig omfattning, att arbetet i landstinget varit mycket krävande och att det sammantaget därför varit en kännbar arbetsbörda. Utifrån dessa utgångspunkter hade det enligt domstolen funnits anledning för landstinget att uppmärksamma bisysslan och dess betydelse för arbetstagarens ordinarie arbetsuppgifter. Landstinget hade därför hållit sig inom ramen för avtalets bisysslebestämmelse och inte överskridit sin rätt att meddela bisyssleförbud.

I AD 1999 nr 27 hade ett annat landsting meddelat bisyssleförbud för en barnmorska vid landstinget som där arbetade till hälften vid mödravård och till hälften vid kvinnoklinik, där hon bl.a. gjorde ultraljudsundersökningar. När hon blev erbjuden av ett bolag att göra ultraljudsundersökningar åt detta, förbjöd landstinget detta med motiveringen att bisysslan konkurrerade med landstingets verksamhet. Vårdförbundet yrkade skadestånd på grund av brott mot kollektivavtalets bisysslebestämmelse. Förbundet ansåg dels att det inte förelåg en konkurrenssituation eftersom landstingets och bolagets verksamheter var integrerade, dels att om det var en konkurrenssituation skulle bisysslebestämmelsen tillämpas utifrån dess grundläggande syfte att arbetstagare skulle förhindras styra över patienter från landstinget till enskilda bolag där de har ett ägarinflytande och kunde göra ekonomisk vinst. Arbetsdomstolen fann att formuleringen i bisysslebestämmelsen i kollektivavtalet ger klart stöd för att det överlämnats åt arbetsgivaren att ensidigt bedöma om det föreligger en konkurrenssituation. Domstolen ansåg inte heller att utredningen gav stöd för att syftet med bestämmelsen endast var det som Vårdförbundet påstått.

Arbetsdomstolen tog i 1998 nr 98 ställning till ett avskedande på grund av arbetstagares privata affärsförbindelse. Avskedandet ogiltigförklarades och en del av prövningen gällde bisyssleproblematiken. Arbetstagaren, chef för en teknisk enhet i en kommun, hade en privat affärsförbindelse med en företagare som kommunen anlätade som entreprenör. Arbetsdomstolen kom fram till att arbetstagare på begäran skall anmäla bisyssla och lämna de uppgifter arbetsgivaren behöver för att kunna bedöma den, men att det inte finns någon mer allmän skyldighet att anmäla förekomsten av ett sådant exploateringsavtal avseende uppfinning, som det här var fråga om.

Slutligen kan erinras om det tidigare nämnda avgörandet AD 1985 nr 69. Arbetsgivaren, en kommun, hade beslutat att förbjuda två arbetstare, en markingenjör och en kanslist vid stadsarkitektkontoret, att i det ena fallet köpa, sälja och hyra ut fastigheter och i det andra att upprätta bygglovshandlingar. Domstolen kom i båda fallen fram till att kommunen hållit sig inom ramen för avtalets bisysslebestämmelse. Eftersom kollektivavtalsbestämmelsen utgör en arbetsgivarventil prövade inte domstolen lämpligheten och skäligheten av beslutet.

4 Utländska förhållanden

Hur rätten till bisysslor regleras skiljer sig åt en hel del mellan olika länder. I det här kapitlet ges en översiktlig beskrivning av vad som gäller i övriga nordiska och vissa andra europeiska länder, i USA samt i några internationella domstolar. Sammanställningen grundar sig främst på det material som utredningen hämtat in från respektive land, men också på vad som genom tidigare utredningar m.m. är känt. Även OECD har bidragit med viss information som grundar sig på de svar organisationen fått på en enkät till medlemsländerna om etiska regler m.m. i offentlig förvaltning. Utredningen har inte fått något svar på sina frågor från Frankrike, Italien och Tyskland. Sammanställningen är därför mer begränsad beträffande de tre länderna än övriga.

4.1 Internationella åtaganden och domstolar

Internationella konventioner av intresse för Sveriges del innehåller inte mycket konkret om möjligheten för offentligt anställda i allmänhet att åta sig bisysslor. När det gäller domares bisysslor finns några punkter av intresse.

Den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter har inga regler som direkt gäller bisysslor. Däremot är konventionens artikel 8, som ger alla rätt till respekt för sitt privatliv, relevant för diskussionen om anmälning o.dyl. av bisysslor. Konventionens artikel 6, som gäller vars och ens rätt att få sin sak prövad av en oavhängig och opartisk domstol, har också sin betydelse för diskussionen om vilka bisysslor en domare kan åta sig.

FN:s Basic Principles on the Independence of the Judiciary stadgar i generella termer att allmänna medborgerliga rättigheter, såsom yttrandefrihet och religionsfrihet, tillkommer även domare men att rättigheterna får anpassas till kraven på domstols oavhängighet och opartiskhet. Domare skall också ha rätt att ansluta sig till organisationer som kan vara av intresse för domaruppgiften.

Europarådets Rekommendation nr. R (94) 12 on the Independence, efficiency and role of judges har motsvarande bestämmelser om rätten att ansluta sig till organisationer.

Bland de internationella domstolarna har både Europadomstolen, den internationella domstolen i Haag och EG-domstolen närmare regler om domares bisysslor. För de två senare är reglerna i stort sett desamma och innebär att möjligheten att ha bisysslor är mycket begränsad. De får inte ha politiska eller offentliga uppdrag. De får inte heller ha vare sig avlönat eller oavlönat arbete vid sidan om domartjänsten. För domarna vid EG-domstolen kan det dock ges dispens av Rådet. Europadomstolen i sin tur har en allmän bestämmelse enligt vilken domarna inte kan delta i verksamhet som är oförenlig med deras oavhängiga och opartiska ställning eller med de krav som ett heltidsämbete medför. Vilka bisysslor som därmed är tillåtna eller ej avgörs av domstolen.

4.2 Danmark

Reglerna om offentligt anställdas bisysslor finns för statliga tjänstemän i tjänstemannalagen och för kommunala tjänstemän i de kommunala tjänstemannareglementena. Kollektivavtal innehåller normalt inte regler om bisysslor. För andra anställda än tjänstemän följs i allmänhet samma regler som gäller för tjänstemän. Enskilda anställningsavtal kan innehålla närmare bestämmelser.

Enligt tjänstemannalagen skall en tjänsteman ha bisysslor bara om och i den utsträckning det anses förenligt med ett samvetsgrant utövande av de plikter som följer av huvudanställningen och med den nödvändiga respekt och tillit som följer med den anställningen. Vid bedömningen av om en bisyssla är förenlig med huvudanställningen läggs vikt vid om bisysslan kommer att kräva för stor arbetsinsats av den anställde och om det finns risk för intressekonflikter. Man ser också till om bisysslan kan strida mot de krav som ställs på en tjänstemans värdighet.

Som utgångspunkt gäller att bisyssla kan innehas utan särskilt tillstånd från arbetsgivaren och utan krav på anmälan. Den myndighet där tjänstemannen är anställd kan dock föreskriva anmälningsplikt på vissa områden där det finns särskilt behov av det. Det har gjorts bl.a. beträffande vissa ledande ämbetsmäns innehav av olika styrelseposter. Anmälningarna registreras då hos anställningsmyndigheten. Exempelvis departementschefer, direktörer och avdelningschefer i vissa lönenivåer skall underrätta sin minister innan de åtar sig en syssla som styrelseledamot i vinstdrivande bolag m.m. Det åligger ministern att i varje enskilt fall avgöra om bisysslan är förenlig med huvudanställningen.

Kontrollen av hur bisysslereglerna efterlevs sker i samband med den löpande arbetsledningen. Bortsett från viss anmälningsplikt finns inga speciella kontrollmekanismer. Om en anställd åsidosätter en bisyssleregel eller en anmälningsplikt kan det leda till disciplinära åtgärder.

I november 1999 publicerade Finansministeriet en rapport om statsanställdas sidoinkomster (Statsansattes biindtaegter). Av denna framgår bl.a. att det inom universitets- respektive rättsväsendet är mycket vanligt med bisysslor. Bland professorerna, lektorerna och adjunkterna har 93 %, 78 % respektive 54 % bisysslor. Också en mycket hög andel av domarna har bisysslor, liksom direktörer och avdelningschefer bland de administrativa cheferna i förvaltningen i övrigt. I rapporten dras också slutsatsen att bisysslorna oftast återfinns hos privata och statliga arbetsgivare, medan de kommunala är mindre vanliga, och att det är en mindre del av bisysslarna som har den största andelen bisyssleinkomster.

För danska domare gäller dels de vanliga regler om bisysslor som gäller generellt för statstjänstemän enligt tjänstemannalagen, dels de specialregler som finns i rättsvårdslagen och bara gäller för domare.

Domare har enligt rättsvårdslagen rätt att vid sidan av tjänsten utöva fast intäktsbringande verksamhet bara om de fått tillstånd till detta av ett särskilt råd bestående av domare (presidentrådet). Rådet avgör bara om bisysslan är av sådan art att den kan anses oförenlig med domartjänsten, inte om bisysslan är så arbetskrävande tidsmässigt att den därigenom är svårförenlig med den. Tillstånd brukar inte ges för uppdrag som ledamot av styrelse i förvärvsdrivande verksamhet. Tillstånd krävs inte beträffande sådana uppdrag som enligt lag skall utföras av domare eller av jurister som uppfyller kraven för att bli utnämnda till domare. Verksamhet som inte är att betrakta som fast omfattas inte av tillståndsreglerna. Under förutsättning att uppdraget inte kan anses oförenligt med domartjänsten är det således tillåtet för danska domare att ha skiljemannauppdrag.

Bisysslor är relativt vanligt förekommande bland danska domare, inte minst i de högre instanserna. Vanligt är att domare är ledamöter även i specialdomstolar, i olika styrelser, råd och nämnder inom den offentliga förvaltningen, och att de deltar i lagstiftningsarbetet. Men även privata uppdrag, framför allt som skiljedomare och domare i privata organ på det konsumenträttsliga området, förekommer.

Sedan den 1 juli 1999 skall domare redovisa sina intäktsbringande bisysslor till överordnad domstolschef. Av uppgifterna skall framgå vad bisysslan går ut på, vem som är uppdragsgivare och hur stor ersättningen för uppdraget är. Uppgifterna är, bortsett från de som gäller ersättningen, offentliga.

Om det anses nödvändigt kan en domstolspresident anmoda en domare att redogöra för tidsåtgången för bisysslor. På grund av de uppgifter som framkommit därigenom eller genom domarens vanliga redovisning kan domstolspresidenten bestämma att domaren får åta sig bisysslor bara efter presidentens tillstånd. Presidenten kan dock fatta sådant beslut först efter att ha samrått med presidentrådet.

4.3 Finland

Offentligt anställdas rätt att ha bisysslor regleras genom såväl författning och enskilda anställningsavtal som riktlinjer och praxis. För tjänstemän inom statsförvaltningen gäller statstjänstemannalagen. De flesta anställda är tjänstemän. För övriga statsanställda finns inga speciella lagstadganden förutom att bisyssla som kan åstadkomma skada på arbetsgivaren som konkurrerande verksamhet inte är tillåten. Det finns inga lagstadganden som berör kommunala tjänstemän, men deras rätt att ha bisysslor har genom kommunala tjänstereglementen begränsats på nästan samma sätt som för statstjänstemännen.

Enligt statstjänstemannalagen får en tjänsteman inte ta emot eller inneha en bisyssla som kräver att arbetstid används för uppgifter som hör till bisysslan, om inte myndigheten på ansökan beviljar tillstånd till det. Bisysslotillstånd kan beviljas också för viss tid och begränsat och kan återkallas om det finns skäl till det. Vid prövningen av om bisysslotillstånd skall beviljas skall det beaktas att tjänstemannen inte på grund av bisysslan får bli jävig i sina uppgifter. Bisysslan får inte heller äventyra förtroendet för opartiskheten i skötseln av uppgifterna och den får inte heller annars inverka menligt på skötseln av uppgifterna eller utgöra sådan konkurrerande verksamhet som uppenbart skadar arbetsgivaren.

Andra bisysslor än sådana som nämns i förra stycket skall anmälas till myndigheten. Denna kan på de grunder som nämns där förbjuda tjänstemannen att ta emot eller inneha sådan bisyssla. Anmälningar av, ansökningar om tillstånd för och myndigheters beslut om bisysslor är tillgängliga för allmänheten.

Det finns inga systematiska kontrollmedel. Statens revisionsverk kan kontrollera bisysslefrågor och Justitiekanslern och Justitieombudsmannen övervakar generellt statsförvaltningen och att stadganden för denna följs.

Finska domares möjlighet att ha bisysslor är i huvudsak samma som för andra statsanställda. Enligt lagen om utnämning av domare gäller dessutom att den som skall bli eller är ordinarie domare skall lämna en redogörelse enligt statstjänstemannalagstiftningen för sina bindningar.

Domare skall också anmäla vilka bisysslor de har till domstolen. Domstolen kan förbjuda domaren att ta emot och inneha bisysslan om den kan medföra att jäv uppkommer i tjänsten, om bisysslan kan komma att äventyra förtroendet för domarens opartiskhet i tjänsteutövningen eller annars kan inverka menligt på skötseln av tjänsten. Ett sådant beslut kan överklagas till Högsta domstolen.

Det finns i övrigt inga hinder mot att en domare skulle kunna åta sig ett skiljemannauppdrag. Detta synes i praktiken också vara ganska vanligt. Att domare har andra typer av uppdrag är inte särskilt vanligt.

Förändringar är dock att vänta. Regeringen har i en proposition föreslagit riksdagen att tillstånd skall krävas för de bisysslor som sköts av domare och föredragande vid domstolar. Tillstånd skall ges av domstolschef eller

högre domstol. Vidare förbereder Finansministeriet riktlinjer om tjänstemännens bisysslor. Ändamålet är att fästa myndigheternas uppmärksamhet på statstjänstemannalagens bisysslerregel som förutsätter att myndigheten får reda på alla bisysslor tjänstemännen har för att kunna pröva om bisyssla är tillåten eller inte. Förberedelsen av riktlinjerna hör samman med ett projekt om tjänstemannaetik.

4.4 Norge

Utgångspunkten är att en arbetstagare skall få använda sin fritid efter eget önskemål. Detta synsätt har lång tradition i norsk rätt. Riksdagen har dock gett regeringen rätt att se till att ingen offentliganställd kan ha bisyssla som hämmar eller sinkar arbetet i huvudanställningen. Sådana problem kan handla om jäv, företagshemligheter, lojalitetsplikt eller att bisysslan inverkar på kvalitet och kvantitet i arbetet i huvudanställningen.

Det finns ingen generell föreskrift som gäller bisysslor. Staten har ingått kollektivavtal med innebörd att arbetstagare inte får ha bisysslor som kan hämma eller sinka det ordinarie arbetet om det inte finns särskild anledning eller tillstånd. Som tillägg till detta har Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbetat riktlinjer för bisysslor.

För några yrkesgrupper finns lagreglerade begränsningar i rätten att ha bisysslor, bl.a. för poliser. Enligt polislagen måste t.ex. polisman ha tillstånd för att utöva bisyssla och får inte ha bisyssla som kan leda till tvivel om i vilken egenskap polismannen uppträder eller om hans eller hennes oavhängighet i tjänsten. Även i lokala kollektivavtal kan förekomma vissa specialbestämmelser, t.ex. för läkare.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har som utgångspunkt att eventuella tveksamheter kring en bisyssla bör diskuteras på förhand med arbetsgivaren. Samtidigt gäller att arbetsgivare inte kan ålägga sina anställda någon generell anmälningssplikt om det inte ges uttryckligt stöd för detta, som t.ex. i polislagen. Förbud mot bisysslor kan i övrigt tas in i reglementen och kollektivavtal, och i enskilda anställningskontrakt kan föreskrivas t.ex. att tillstånd behövs för bisyssla.

I samband med översyn av vissa andra förvaltningsrättsliga frågor har inom regeringen väckts frågan om arbetstagarnas upplysningsplikt i fråga om bisysslor är tillräcklig i förhållande till gällande rätt. I det sammanhanget har anförts att om upplysningsplikten bör skärpas bör detta göras i de individuella anställningsavtalen, eftersom dels bisyssleproblem förekommer framför allt i vissa yrkesgrupper, inte minst bland vårdpersonal, dels en bestämmelse i individuellt avtal har större tyngd än motsvarande i ett kollektivavtal. Ett regeringsförslag med denna innebörd kommer sannolikt att läggas till Stortinget under år 2000.

Något specifikt kontrollsystem finns inte. Det är den enskilde arbetstagen som är ansvarig för de bisysslor han eller hon innehar. Om reglerna inte följs har arbetsgivaren ansvaret för att ingripa.

De förteckningar över bisysslor som i vissa fall har upprättats frivilligt är tillgängliga för allmänheten. Som exempel kan nämnas att Norges högsta domare efter en diskussion i media om domarjäv på grund av bisysslor lät förteckna sina bisysslor.

Domares rätt att ha bisysslor är reglerad i lag och avtal. Som utgångspunkt är domare bundna av den icke lagstadgade lojalitetsplikt som liksom för andra arbetstagare gäller i arbetsförhållanden. Efter omständigheterna kan det strida mot lojalitetsplikten att åta sig bisysslor.

Domare har i princip rätt att inneha bisysslor, dock inte att vara advokater eller medlemmar i förlikningsråd. Liksom andra offentliga tjänstemän får de inte inneha anställning eller utöva verksamhet som på något sätt kan hindra eller försena det ordinarie arbetet.

Det finns ett utredningsbetänkande med förslag (NOU 1999:19, Domstolene i samfunnet) som i fråga om bisysslor går ut på bl.a. följande. Domares alla bisysslor skall registreras, utom medlemskap i partier, trossamfund, intresseorganisationer och ideella föreningar samt enstaka föreläsningar o.dyl. Även investeringar i bolag över viss summa skall registreras. Det som skall registreras är domarens namn, titel och anställning, vad bisysslan går ut på, vem som är uppdragsgivare och bisysslans varaktighet. Uppgift skall också lämnas om huruvida bisysslan är inkomstbringande, men inte inkomstens storlek. Förbud skall bara finnas mot att vara advokat, driva rättshjälpsverksamhet samt sitta i skiljenämnd som utnämnd av part. Vissa bisysslor som visserligen inte är förbjudna men ändå anses känsliga skall domaren kunna ansöka om att få godkända. Det gäller t.ex. bisysslor som innebär att domaren mer än tillfälligtvis blir jävig och arbetskrävande sysslor som gör att domararbetet sinkas. Även för bisyssla i näringsverksamhet, skiljenämnd (ej partsutsedd skiljeman) och i kollegiala förvaltningsorgan vars frågor kan överprövas av domstol skall tillstånd krävas. - I betänkandet anförs också att domare generellt sett bör vara försiktiga med att åta sig framträdande politiska uppdrag och betydelsefulla uppdrag o.dyl. i typiska intresseorganisationer samt att det från myndigheternas sida bör iaktas försiktighet med att ge de högsta domarna vissa uppdrag.

4.5 Frankrike

Domare kan som huvudregel inte förena domartjänsten med utövande av allmänna uppdrag, annan yrkesverksamhet eller avlönat uppdrag. Det anses oförenligt med domartjänsten, och därmed förbjudet, att utföra andra uppgifter för stat eller kommun, att utöva annat yrke eller att åta sig betalda uppdrag överhuvudtaget. Undantag från huvudregeln kan göras i det enskilda fallet. Domstolens chef kan således besluta att medge att en domare får undervisa i ämnen som ligger inom domarnas ämnesområde och att domaren får utföra sådana sysslor som anses vara förenliga med domarrollen.

I övrigt tillåts domare syssla med vetenskaplig, litterär och konstnärlig verksamhet. Domarna får också inneha skiljemannauppdrag. Det rekommenderas dock att tillstånd inte ges till en domare vid vars domstol skiljemålet kan komma upp efter överklagande etc. Det tycks vara möjligt för domare att medverka i undersökningskommissioner.

På grund av maktodelningslärans princip är deltagande i lagstiftningsarbetet inte möjligt. Domare får inte heller yttra sig offentligt i politiska frågor eller strejka. De får inte inneha politiska ämbeten eller vara gifta med personer som innehar en sådan position.

4.6 Italien

Den italienska domstolslagen förbjuder i allmänhet domare att delta i privat näringsverksamhet. Domstolsrådet - bestående av bl.a. domare, professorer och advokater - avgör om en bisyssla är av sådan karaktär att den är förbjuden enligt lag. För andra typer av bisysslor är utgångspunkten att förhandssamtycke från Domstolsrådet krävs om det gäller bisyssla som kan hämma arbetet i domartjänsten eller skada anseendet för domaryrket. Samtycke är särskilt viktigt när bisysslan är förenad med inkomst. Undantag gäller dock för bisysslor som har anknytning till fritidsaktiviteter eller deltagande i organisations- och föreningsliv i övrigt, eller till författar- och forskningsverksamhet i övrigt. Det finns ingen generell regel om registrering av bisysslor, men det är vanligt att Domstolsrådet i samband med godkännande av en bisyssla skaffar sig kännedom om vilka andra bisysslor domaren har.

Att vara skiljedomare är inte förbjudet enligt lag, men i praxis ger inte Domstolsrådet samtycke till sådan bisyssla. Att vara frimurare är däremot förbjudet på grund av de förpliktelser som följer med ett medlemskap i sådan orden. Utvecklingen i Italien visar en tydlig tendens i riktning mot att inskränka domares möjlighet att ha bisysslor.

4.7 Nederländerna

Enligt den holländska Civil Service Act, som gäller både statligt och kommunalt anställda, skall dessa sektorer ha regler för anmälan och registrering av bisysslor. För den statliga offentliga förvaltningen finns dessa bland de allmänna reglerna för statsanställda (General Civil Service Regulations).

Bisysslor som kan skada den offentliga tjänsten är inte tillåtna. I General Civil Service Regulations sägs också att en statsanställd i centralförvaltningen skall upplysa sin arbetsgivare om vilka bisysslor han eller hon har som har anknytning till huvudtjänsten. Varje offentliganställd måste själv avgöra om bisysslan är sådan att han eller hon skall lämna upplysning om den. Det åligger sedan arbetsgivaren att avgöra om bisysslan är tillåten, vilket den inte är om den kan skada ett fullgott uppfyllande av åliggandena i huvudanställningen eller förvaltningen som sådan. Det åligger arbetstagaren och arbetsgivaren att regelbundet kontrollera och redogöra för förändringar i bisyssleinhavet. Det kan göras t.ex. vid årliga samtal dem emellan. Inom de närmaste åren kommer uppgifterna om bisysslor att bli offentliga när det gäller t.ex. vissa högre tjänstemän.

För holländska domare finns relativt få restriktioner i fråga om bisysslor. De får inte inneha annan tjänst som sin huvudsakliga yrkesverksamhet. De är förbjudna att arbeta som bl.a. advokater och notarier. De tillåts dock vara t.ex. skiljedomare och styrelseledamöter i det privata näringslivet samt vara medlemmar i kommittéer och kollegiala förvaltningsorgan. De behöver inte söka särskilt tillstånd för denna slags verksamhet, men skall anmäla eventuella bisysslor till domstolens administrativa enhet. Som generell regel gäller att bisysslor inte får leda till att förtroendet för domstolarna kan skadas.

4.8 Storbritannien

Regler för statsförvaltningen finns i Civil Service Management Code. Syftet med dessa regler är bl.a. att bibehålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen och dess anställda. Det finns inga mera detaljerade centrala regler om bisysslor. Reglerna och principerna om bisysslor återspeglas i stället i handböcker och riktlinjer för respektive verksamhet och blir del av individuella anställningsavtal. Liknande dokument finns för kommuner och offentliga organ. För bisysslor gäller bl.a. att den anställda måste ha tillstånd för att kunna åta sig en bisyssla som direkt eller indirekt kan påverka hans eller hennes arbete.

Det finns omfattande, lagreglerade begränsningar i heltidsdomares möjlighet att ha bisysslor. Engelska heltidsdomare får inte praktisera inom det juridiska verksamhetsområdet, vilket t.ex. innebär att de inte mot betalning får vara skiljedomare eller medlare. De får inte heller mot ersättning åta sig

styrelseuppdrag i det privata näringslivet. Förbudet gäller dock inte styrelseuppdrag i familjeföretag inom lantbruket.

Det finns också restriktioner för domare som vill delta i politisk verksamhet. En domare kan t.ex. inte vara medlem av Underhuset. Domare som är medlem av Överhuset tar vanligtvis inte del i förhandlingar i andra saker än de som gäller juridiska frågor. I vilken utsträckning domare kan delta i den allmänna politiska debatten är upp till dem själva, men det förväntas att de inte kommenterar offentliga frågor som de är eller varit engagerade i tidigare.

4.9 Tyskland

Som generell regel gäller för domare att bisysslor inte får leda till att domararbetet hämmas eller sinkas. En domare får inte samtidigt med de dömande uppgifterna syssla med annan myndighetsutövning. Undantag finns dock, eftersom domare bortsett från de dömande uppgifterna får syssla även med domstolsadministrativt arbete och andra uppgifter som enligt lag skall utföras av domstolarna eller domare. Domarna får vidare delta i lagstiftningsarbete, forska och undervisa vid vetenskapliga akademier och läroanstalter, vara examinatorer samt vara ordförande i medlingsorgan. Så länge som en person innehar en domartjänst får han eller hon inte heller vara regeringsmedlem eller parlamentsledamot.

Utgångspunkten för att domare skall få åta sig en bisyssla är att tillstånd har getts. Tillstånd kan ges att vara skiljeman eller ge expertutlåtanden i skiljedomsfall endast i de fall där parterna i skiljeförfarandet gemensamt förordar domaren eller om han nominerats av ett oberoende organ som inte är part i målet. Domaren skall vägras tillstånd om han eller hon kan komma att befatta sig med saken i domstol. Domare får inte utom tjänsten avge rättsliga utlåtanden eller mot betalning lämna råd i juridiska frågor.

4.10 USA

Rätten för anställda i den federala förvaltningen att ha bisysslor regleras i författning och administrativa bestämmelser tillsammans med regler som rör etiskt uppträdande över huvud taget. Vissa regler kan leda till såväl åtal eller civilt anspråk som disciplinära åtgärder. De administrativa bestämmelserna kan leda till disciplinära åtgärder.

Vissa anställda kan åläggas att redogöra för sina inkomster och därvid anmäla särskilda typer av bisysslor, vilket kan röra sig om allt från anställning som officer till anställning eller konsultuppdrag i t.ex. bolag och organisationer. Uppdrag i sociala, religiösa, politiska eller broderskapsföreningar

behöver inte anmälas. Anmälan kan vara antingen offentlig eller konfidentiell. Olika verksamhetsgrenar kan också kräva att vissa bisysslor skall godkännas i förväg.

En särskild myndighet (Office of Government Ethics) övervakar att olika verksamheters riktlinjer m.m. efterlevs. Varje verksamhet har också en skyldighet att ge sina anställda råd i etiska frågor och kontrollera de uppgifter som lämnas in.

De uppgifter som lämnas av anställda är tillgängliga för allmänheten.

Politiska aktiviteter är som regel tillåtna för offentlig anställda. Regler om detta finns i en särskild lag, "The Hatch Act". På federal nivå får dock inte anställda vid myndigheter som t.ex. FBI (Federal Bureau of Investigation), Secret service och CIA (Central Intelligence Agency) vara engagerade politiskt. De får dock vara inaktiva medlemmar av politiskt parti.

De flesta universitet och högskolor drivs privat eller av respektive delstat. Vilka regler som gäller för lärarnas bisysslor varierar. Det är dock vanligt t.ex. att det av forskare krävs anmälan av bisysslor och investeringar som kan påverka forskningsarbetet. Det gäller då bisysslor i ett något snävare begrepp, närmast andra anställningar, och ibland finansiella "intressen".

Domares möjlighet att ha bisysslor regleras i lag och i Code of Conduct for US Judges, vilken innehåller en mängd etiska regler. Lagreglerna är som utgångspunkt desamma som gäller för offentligt anställda i högre ställning.

Federala domare får efter utnämningen inte syssla med juridisk verksamhet utanför domartjänsten. Flera etiska regler om bisysslor har antagits av de flesta amerikanska domsagor och därmed blivit bindande. Enligt dessa får domare inte på annat sätt vara verksam som jurist. De får representera sig själva och lämna gratis juridisk rådgivning inom familjen. De får inte utanför domartjänsten arbeta som skiljemän eller medlare eller på annat sätt utföra dömande funktioner om det inte i det särskilda fallet är tillåtet i lag. En domare får inte heller engagera sig i sådan affärsverksamhet som kan komma att betraktas som ett utnyttjande av domarens ställning eller som innebär talrika transaktioner eller pågående affärsförhållanden med personer som kan komma att agera inför domstolen. De får inte heller inneha poster som styrelseledamöter eller verkställande direktör, vara delägare, rådgivare eller anställda i företag eller vara förvaltare eller förmyndare utanför familjesfären. För att undervisa i juridik krävs särskilt tillstånd. De sammanlagda inkomsterna från bisysslor får inte överstiga en viss övre gräns, och domare är skyldiga att till Judicial Conference (organ ansvarigt för administrationen av domstolar) redovisa vissa ekonomiska förhållanden som bl.a. innefattar inkomster från bisysslor.

5 Statistisk undersökning av de offentligt anställdas bisyssleinnehav

Utredningens bedömning: Den totala bisysslefrekvensen bland offentligt anställda kan med hänsyn till bisyslebegreppets vidd inte anses särskilt anmärkningsvärd. Snarare än generella åtstramningar bör bättre kontroll liksom skärpningar på enstaka områden införas. I synnerhet på myndigheter och förvaltningar med myndighetsutövning, tillsyn och upphandlingsuppgifter finns det anledning att ha kontroll över om bisysslor med beröring till huvudanställningen förekommer. Allmänt sett kan arbetsgivarna bli betydligt bättre i fråga om att informera sina anställda om bisyssleregler och att utnyttja de möjligheter som finns för att få uppgifter om bisysslor.

5.1 Inledning

En av utredningens uppgifter enligt direktiven har varit att genomföra en kartläggning av omfattningen och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinnehav. Den kartläggningen har genomförts som en enkätundersökning med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB). Det här kapitlet utgör en sammanfattning av undersökningens uppläggning och huvudsakliga resultat. I bilaga 3 återfinns SCB:s rapporter om undersökningen, enkätformuläret samt tabeller som skildrar vissa speciella förhållanden.

Det huvudsakliga syftet med kartläggningen har varit att få en bild av i vilken utsträckning bisysslor förekommer, vilken typ av bisysslor det är fråga om och hur de i olika avseenden förhåller sig till den offentliga huvudanställningen.

Enkäten med frågor tillställdes ett slumpmässigt, delvis grupperat urval av personer som enligt SCB:s register för 1998 var offentligt anställda. Sammanlagt drogs 15 000 personer ur registren, varav ca 8 000 personer drogs bland domare, åklagare, verkschefer, poliser, högskolelärare, militärer, läkare och sjuksköterskor. Resten drogs bland anställda in-

om försäkringskassor, kommuner och övriga anställda inom stat och landsting. För såväl grupperna som sektorerna har ett representativt antal valts ut så att alla gruppernas resultat skall kunna redovisas.

De åtta grupper av arbetstagare som särskilt valts ut har antingen omnämns i utredningens direktiv som sådana där "samhällets krav gör sig särskilt gällande" (domare, åklagare, poliser och officerare) eller i övrigt återkommande figurerat och diskuterats i bisysslesammanhang. Domarna utgörs av ordinarie domare, dock inga justitie- och regeringsråd eftersom deras bisysslor tagits upp särskilt i samband med utredningens samråd med de högsta domstolarna (se vidare avsnitt 7.1.3.5). Bland verkscheferna återfinns alla i registren förekommande generaldirektörer och landshövdingar.

Av de tillfrågade besvarade ca 76 % enkäten. Av dessa uppgav ungefär 6 % att de inte hade offentlig anställning under den tid undersökningen gällde, nämligen september - november 1999. De som svarat så, eller att de inte hade någon bisyssla under samma tid, har inte besvarat enkätens övriga frågor och ingår därmed inte i underlaget för resultaten.

För samtliga redovisade resultat gäller enligt SCB att svarsfrekvensen är sådan att resultaten är statistiskt hållbara. Likväl kan de tillfrågade ha tolkat eller uppenbart missuppfattat frågorna på sådant sätt att det behöver kommenteras särskilt. Närmare kommentarer om resultatens tillförlitlighet finns i SCB:s tekniska rapport, bilaga 3.

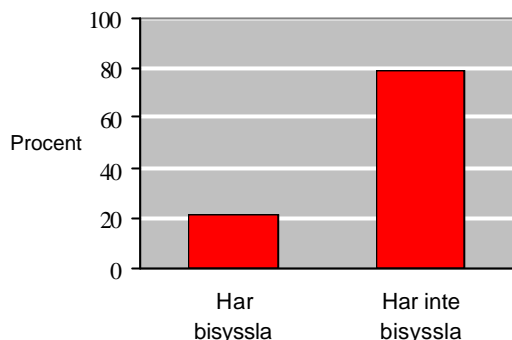
5.2 Närmare om resultaten

Omfattning

I enkäten har begreppet bisyssla definierats på sätt som angetts i lagens förarbeten och det kommit att tillämpas i praxis. Det omfattar i stort sett alla anställningar, uppdrag eller verksamheter, avlönade eller oavlönade, som inte skall hänföras till privatlivets område.

Kartläggningen visar att 21 % av offentligt anställda har en eller flera bisysslor. Andelen är ungefär densamma inom samtliga sektorer (stat, kommun, landsting och försäkringskassa). Däremot förekommer stora skillnader mellan de särskilt utvalda grupperna. Två grupper - verkschefer och domare - ligger påtagligt högre än både sektorssnitten och övriga grupper. Hela 82 % av verkscheferna har någon bisyssla, liksom 55 % av domarna. Även bland högskolelärarna och läkarna är andelarna något större, 38 respektive 33 %, medan övriga grupper ligger ganska jämnt fördelade kring 20 %.

Andel offentligt anställda med och utan bisyssla



Mellan kvinnor och män märks en viss skillnad. Medan 17 % av offentligt anställda kvinnor har en eller flera bisysslor är motsvarande siffra för män 31 %.

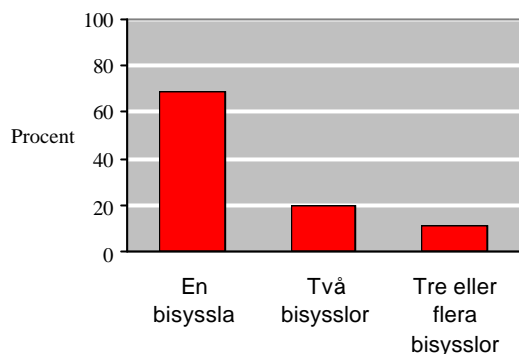
Kartläggningen säger inget om hur stor motsvarande andel är bland privat anställda. En begränsad jämförelse kan göras med den arbetskraftsundersökning (AKU) som genomförs av SCB varje månad. I AKU:n redovisas dock bara betalda bisysslor. Sådana förekommer enligt AKU:n för motsvarande månader bland 8 % av de privat anställda jämfört med 10 % bland offentligt anställda.

Antalet bisysslor per anställd

Beträffande antalet bisysslor för var och en visar sig ungefär samma mönster som ovan. Bland offentligt anställda med bisyssla har 69 % *en* bisyssla, och även här är fördelningen mellan sektorerna jämn. Avvikelser ser man däremot mellan grupperna. Endast 17 % av verkscheferna har bara en bisyssla. I stället har 59 % av dem tre bisysslor eller fler, vilket skall jämföras med ett totalt snitt på 11 % för det antalet bisysslor. Utav domarna har 46 % *en* bisyssla och 31 % tre eller fler. Det kan jämföras med t.ex. åklagarna, där endast 4 % har tre bisysslor eller fler.

Större delen - 68 % - av bisysslehavarna arbetar heltid. Mellan arbetstagare med hel- respektive deltidsanställning märks inte i någon sektor någon större skillnad i fråga om antal bisysslor.

Andel offentligt anställda efter antal bisysslor



Bisysslor i olika löneskikt

De tillfrågade har också svarat på vilket av följande löneskikt de tillhör i sin huvudanställning, nämligen mindre än 20 000 kr/månad, 20 - 35 000 kr/mån och mer än 35 000 kr/mån. I det högsta skiktet finner man totalt sett den största andelen anställda med tre bisysslor eller fler, 23 % jämfört med 10 respektive 11 % i de lägre löneskikten. Ju högre inkomst man har desto fler tycks alltså bisysslorna bli. Den tendensen är som tydligast i kommunal och statlig sektor, där 43 respektive 29 % i det högsta löneskiktet har tre bisysslor eller fler (tabell 2). De sektorerna utmärkte sig inte totalt sett i fråga om att ha många "mångsysslare".

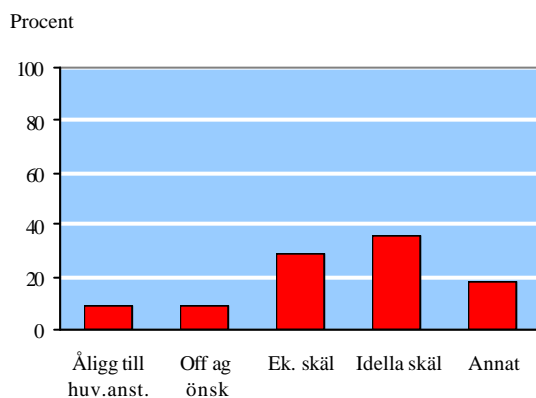
Inkomster av bisysslorna

Det är ingen större skillnad mellan sektorerna i fråga om hur stor bruttoinkomst per år man erhåller från bisysslorna. Grovt räknat kan sägas att 30 % inte får någon betalning alls, 30 % högst 10 000 kr, 20 % mellan 10 000 och 30 000 kr, 10 % mellan 30 000 och 60 000 kr samt 10 % mer än 60 000 kr. Även i detta fall framträder vissa skillnader mellan de särskilda grupperna. Det är t.ex. större andelar bland verkscheferna, läkarna och domarna som har 30 000 kr eller mer; 55, 41 respektive 40 %. Däremot är motsvarande siffror för åklagare, poliser och militärer lägre; 11, 9 respektive 17 %.

Motiv till bisysslan

De tillfrågade har också lämnat uppgifter om huvudskälet varför man har den huvudsakliga (eller enda) bisysslan. För samtliga sektorer gäller att de flesta anger ekonomiska skäl, ideella skäl eller "annat skäl". Det senare har varit t.ex. intresse, för att upprätthålla kompetensen, engagemang i egen eller närståendes verksamhet, politiska skäl eller att man helt enkelt tycker bisysslan är rolig. Ideella skäl anges till särskilt stor del av åklagare, poliser och militärer. Bland poliser, högskolelärare, militärer, läkare och sjuksköterskor anger mellan 25 och 30 % ekonomiska skäl som huvudsakligt skäl, vilket däremot bara 1 % av verkscheferna gör. Allra vanligast är det skälet bland läkare och sjuksköterskor. Såväl verkschefer som domare uppger däremot i betydligt större utsträckning än genomsnittet - 49 respektive 43 % mot 9 % - att annan offentlig arbetsgivare har önskat att de skall ha bisysslan. Dessutom anser 32 % av verkscheferna och 20 % av högskolelärarna att bisysslan är ett åliggande knutet till huvudanställningen.

Offentligt anställda efter huvudsakligt skäl till att inneha bisyssla



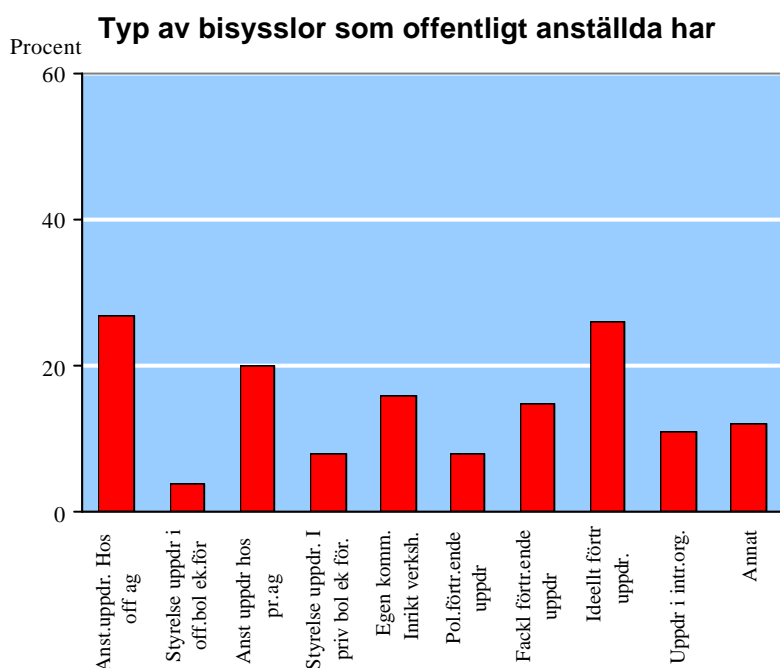
Tidsåtgång

Drygt hälften av bisysslenehavarna inom samtliga sektorer ägnar i genomsnitt mindre än 15 timmar per månad åt sin huvudsakliga (eller enda) bisyssla. Ungefär 20 % ägnar den dock mer än 30 timmar per månad.

Även tiden per månad för samtliga bisysslor uppgår för mer än hälften av bisysslehavarna till mindre än 15 timmar. De som ägnar mer än 30 timmar per månad åt samtliga sina bisysslor utgör 23 % av bisysslehavarna. Det rör sig om en jämn fördelning mellan såväl sektorer som särskilda grupper. Detsamma gäller bland dem som sammanlagt ägnar sina bisysslor mellan 15 och 30 timmar per månad, vilket generellt är ungefär en fjärdedel av bisysslarna.

Typer av bisysslor

De flesta offentliganställda som har bisysslor har dessa som anställning eller uppdrag hos offentlig eller privat arbetsgivare, som ideellt förtroendeuppdrag eller i egen kommersiellt inriktad verksamhet.



Bland domare och verkschefer med bisysslor har 64 respektive 51 % anställning eller uppdrag i offentlig regi. Verkscheferna ligger också högst i fråga om styrelseuppdrag i bolag och ekonomiska föreningar, både offentliga (50 %) och privata (23 %). Anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare är vanligast förekommande bland läkare och sjuksköterskor, 25 respektive 23 %, men även bland högskolelärare och do-

mare förekommer det till 18 respektive 15 %. Den egna kommersiellt inriktade verksamheten är vanligast bland poliser, 23 %, samt högskolelärare, militärer och läkare, 26 %. I samtliga sektorer och grupper förekommer också en viss del "annat", som har exemplifierats med lantbruk, författarskap, musiker, religiös verksamhet m.m.

Bisyssletyper som ofta inte ger någon ersättning alls eller bara mindre sådan är fackliga och ideella förtroendeuppdrag samt uppdrag i intresseorganisationer. Även de flesta offentliga anställningar eller uppdrag ger en ersättning på högst 30 000 kr per år. Anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare samt egen kommersiellt inriktad verksamhet är de bisyssletyper som oftast ger högst ersättning.

Förhållandet mellan huvudanställningen och bisysslan

I enkäten ställdes också ett antal frågor om huruvida vissa typer av arbetsuppgifter - myndighetsutövning, tillsyn och upphandling - ingick i myndighetens/förvaltningens verksamhet eller den anställdes uppgiftsområde. I frågorna gavs en definition av begreppen. En del av enkätresultaten beträffande myndighetsutövning och tillsyn tyder emellertid på att innebörden av begreppen ändå varit oklar för de tillfrågade. Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser med ledning av resultaten. I stora drag kan man konstatera att drygt 30 % av bisysslehavarna svarat att de arbetar på myndighet eller förvaltning med myndighetsutövning och lika många på sådan arbetsplats med tillsyn. Utav dessa hade ungefär hälften, i var och en av grupperna, själva sådana uppgifter. Upphandling ingick i arbetsuppgifterna för 19 % av bisysslehavarna.

Beröring mellan någon bisyssla och antingen myndighetens/förvaltningens verksamhet eller de egna arbetsuppgifterna, t.ex. i fråga om ämnesområde, förelåg för drygt 40 %. I flera av de särskilda grupperna, t.ex. domare, verkschefer, högskolelärare, läkare och sjuksköterskor, var siffran ännu högre. Det går i och för sig att koppla förekomsten av beröring till förekomsten av myndighetsutövning, tillsyn och upphandling, men med tanke på osäkerheten kring begreppen skulle slutsatserna inte bli säkra.

Information om bisysslor

Enkätens sista frågor handlade om i vilken utsträckning arbetstagare och arbetsgivare informerat varandra eller begärt besked om förekommande bisysslor.

Av svaren framgår att 27 % av offentligt anställda med bisysslor har blivit informerade av sin arbetsgivare om vilka bisysslor som inte är tillåtna. Andelen varierar en hel del mellan sektorerna, från 55 och 49 % i stat och försäkringskassor, där myndigheterna är skyldiga att lämna sådan information, till 32 och 16 % i landsting och kommuner. I de särskilda grupperna är andelarna generellt högre än snitten, med närmare 80 % bland poliser och verkschefer och 60 % bland högskolelärare och militärer.

Till detta kommer att sammanlagt 12 % har begärt besked av arbetsgivaren om en bisyssla är förtroendskadlig. Den högsta andelen som har begärt ett besked av arbetsgivaren finns bland verkscheferna, 37 %.

19 % uppger att arbetsgivaren har begärt uppgift om bisysslor. För den kommunala sektorn är andelen 16 %, och för verkschefer, högskolelärare och läkare drygt 40 %. Andelen anställda som har informerat arbetsgivaren om bisysslor är högre, 69 %. I de särskilda grupperna är andelen högst bland verkschefer (87 %), läkare (83 %), högskolelärare (75 %) och sjuksköterskor (74 %).

Svaren på de här frågorna kan delvis överlappa varandra eftersom man t.ex. kan anse sig ha informerat arbetsgivaren om bisysslor genom att svara på dennes begäran om uppgifter eller genom att begära ett besked om förtroendskadlighet. Vidare kan arbetsgivaren uppfattas ha lämnat information om icke tillåtna bisysslor i samband med att den anställda har begärt ett besked om förtroendskadlighet eller informerat arbetsgivaren om bisysslor.

5.3 Slutsatser

En första fråga för utredningen är om resultaten tyder på att *omfattningen* av bisysslor bland offentligt anställda är så stor att redan detta skulle föranleda någon särskild åtgärd.

Att 21 % av offentligt anställda har bisyssla kan med hänsyn till bisysslebegreppets vidd enligt utredningens mening inte anses särskilt anmärkningsvärt. Det är värt att påminna om att även obetalda bisysslor och bisysslor i ideella och fackliga organisationer ingår. Högre andelar återfinns som sagt i vissa av grupperna, t.ex. verkscheferna, domarna och högskolelärarna. För de grupperna är samtidigt offentliga uppdrag vanliga och det huvudsakliga skälet att ha den huvudsakliga bisysslan är ofta att det önskats av annan offentlig arbetsgivare eller är ett åliggande i tjänsten. Det borde vara omständigheter som åtminstone i någon mån

talar för att förtroendeskadlighetsaspekten har beaktats av någon av berörda myndigheter.

Att uppdragen ofta är offentliga säger däremot inget om huruvida de blir arbetshindrande. Något svar på den frågan fås inte heller med hjälp av enkätsvaren. Bland de offentliganställda i stort kan man i vart fall se att större delen totalt ägnar mindre än 15 timmar per månad åt sina bisysslor. Det timantalet är inte större än att det ofta torde gå att kombinera bisysslan med ordinarie arbetstid. Med tanke på att t.ex. ideella förtroendeuppdrag och egen kommersiellt inriktad verksamhet är vanliga torde också en hel del av bisysslorna skötas utanför ordinarie arbetstid. Den största tidsåtgången för bisysslor finner man bland poliser, högskolelärare, militärer, läkare och sjuksköterskor. Detta är också grupper som i ganska stor utsträckning bisysslar i egen verksamhet eller hos privat arbetsgivare, vilket sannolikt ofta innebär att det inte i någon större utsträckning kan inkräkta på huvudanställningen genom att utföras på ordinarie arbetstid.

Enligt den kartläggning som genomfördes av 1966 års bisyssleutredning hade 29 % av de då offentligt anställda bisyssla. I vår undersökning är motsvarande andel 21 %. Det har blivit mindre vanligt att offentligt anställda har bisysslor. Mot bakgrund av den utvecklingen och övriga enkätresultat anser utredningen att bisysslefrekvensen i dag generellt sett inte utgör något problem. Det utesluter dock inte att det i särskilda grupper av anställda eller inom vissa myndigheter eller förvaltningsområden kan vara så. Snarare än generella åtstramningar bör det emellertid i så fall leda till bättre kontroll eller möjligen skärpningar i särskilda fall.

När det gäller bisysslornas *beskaffenhet* är det svårare att dra säkra slutsatser. Att beröring mellan bisyssla och huvudanställning i viss utsträckning förekommer är klart. Sannolikt kan det också vara så att förtroendeskadliga bisysslor är vanligare i de fallen. Vetskapen om att beröring ibland förekommer ger dock inte något mått på i vilken utsträckning det förekommer bisysslor som gör att risk för förtroendeskada uppstår. En del av beröringsfallen kan mycket väl vara fullständigt harmlösa.

Allmänt sett är det dock värt att notera att en stor del av dem som har bisysslor har uppgett att det finns beröring mellan dessa och uppgifter som förekommer på den myndighet eller förvaltning där huvudanställningen finns. Eftersom beröring trots allt utgör en omständighet av betydelse när risk för förtroendeskada skall bedömas blir slutsatsen att det för myndigheter och förvaltningar finns anledning att ha vetskap om vilka bisysslor som förekommer. Däremot leder det inte naturligt till nå-

got generellt förbud mot bisysslor i de verksamheter där myndighetsutövning m.m. förekommer, eftersom det som sagt inte finns något givet samband mellan de olika förhållandena och förtroendskada.

En annan slutsats blir att vissa yrken i särskilt stor utsträckning leder till flera bisysslor, vilket i sin tur ofta ger en högre sammanlagd ersättning. Att så är fallet och att det också finns samband mellan arbetstagare i det högsta löneskiktet och antal bisysslor är inte heller något nytt i förhållande till 1966 års utredning.

Beträffande *information om bisysslor* mellan arbetsgivare och arbetstagare är det vissa resultat som med tanke på gällande bestämmelser är värda att notera. För statliga arbetsgivare och försäkringskassor finns enligt anställningsförordningen en skyldighet att informera arbetstagarna om vilka bisysslor som kan vara förtroendskadliga. Trots detta uppger bara 55 respektive 49 % av bisysslehavarna inom stat och försäkringskassor att de fått information om vilka bisysslor som inte är tillåtna. 19 respektive 12 % har utnyttjat sin möjlighet att få arbetsgivarens besked om en bisyssla är förtroendskadlig. Andelarna bland samtliga offentliganställda med bisysslor måste också anses låga; 27 % har fått information och 12 % har begärt besked om förtroendskadlighet.

När det gäller arbetsgivarens möjlighet att begära uppgifter om bisyssla är det framför allt enligt det kommunala avtalet det är aktuellt. Trots det uppger bara 16 % bland kommunalt anställda och 24 % bland landstingsanställda att det har gjorts. Läkare och sjuksköterskor ligger dock högre; 42 respektive 18 %. Och trots att statliga arbetsgivares och försäkringskassors möjlighet att begära uppgifter förutsätter att bisysslan skall påverka arbetsprestationen (förutom i Chefsavtalet), har 23 respektive 12 % av de arbetsgivarna begärt det.

En större andel, 69 %, har däremot informerat arbetsgivaren om sina bisysslor. Att andelen är högre i vissa av grupperna kan bero bl.a. på Chefsavtalet och högskolelagens bestämmelser.

Några slutsatser som med ledning av resultaten kan dras om nuvarande kontrollsystem är att arbetsgivarna allmänt sett skulle kunna bli betydligt bättre i fråga om att informera sina anställda om bisyssleregler och att de möjligheter som finns för arbetsgivaren att begära uppgift om bisysslor inte utnyttjas i någon större utsträckning. Båda dessa har enligt vår mening betydelse för hur kontrollsystem för bisysslor bör utformas.

6 Utvärdering av reglering och praxis

Utredningens bedömning: Praxis i fråga om bisysslor är relativt enhetlig, stabil och väl avvägd. Bestämmelsen i 7 § LOA ger myndigheterna tillräckliga möjligheter att sätta stopp för bisysslor som skadar förtroendet för förvaltningen. Informationen till anställda om bisysslor samt de statliga arbetsgivarnas möjlighet att förhålla sig om bisysslor och ge besked om dessa kan däremot bli bättre. Inom kommuner och landsting har kollektivavtalets regler ofta ansetts behöva fyllas ut genom närmare förfarandeinstruktioner.

I det här kapitlet utvärderar vi de regler och den praxis på bisyssleområdet som vi översiktligt redovisat i kapitel 3. Vi gör utvärderingen i belysning av synpunkter som framförts vid våra diskussioner och samråd med företrädare för myndigheter och arbetstagarorganisationer m.fl.

Bisyslereglererna bör vara utformade så att de genom tillämpningen i myndigheternas praxis ger ett sakligt tillfredsställande resultat. De bör alltså tillgodose statens, kommunernas, landstingens och försäkringskassornas krav att bisysslorna inte rubbar allmänhetens förtroende för förvaltningens och domstolarnas opartiskhet och saklighet eller stör det ordinarie arbetet eller konkurrerar med myndighetens verksamhet. Men reglerna bör även tillgodose anställdas intresse av att få använda fritiden för sysselsättningar vid sidan av anställningen. Reglerna bör också vara enkla och klara. Detta är angeläget eftersom de anställda själva har ett stort ansvar för att bedöma om bisysslan är tillåten eller förbjuden. Det är mot dessa huvudkrav i fråga om innehåll och form som utredningen gör sin utvärdering av bisysleregleringen.

6.1 Staten

Praxis på det statliga området kan sägas ha ganska konsekvent tagit fasta på de synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet bör bedömas som gjordes av 1966 års bisyssleutredning och som bekräftades i 1970 års proposition. Detta har lett till en till synes relativt enhetlig praxis. I fråga om förtroendeskadliga bisysslor utnyttjas det utrymme för bedömning i

det enskilda fallet som ges genom 7 § LOA. Visserligen kan man konstatera att storleken på "säkerhetsmarginalen" vid riskbedömningen varierar en del mellan olika myndigheter. Att det är så ter sig dock naturligt med tanke på hur varierande verksamheter, inte minst när det gäller huvudanställningen, som skall bedömas med hjälp av en och samma bestämmelse.

Det är ovanligt att regeringen ändrar myndigheternas besked om en bisysslas tillåtlighet i de fall då den anställda har överklagat myndighetens beslut. Det förefaller alltså som om myndigheterna träffar ganska rätt i sina bedömningar även om tolkningen av 7 § LOA i det enskilda fallet kan vara nog så svår.

Utredningens intryck av praxis är att den på det hela taget är stabil och väl avvägd. Den ger de offentliganställda ett rimligt utrymme för verksamhet - inom såväl den privata som den offentliga sektorn - vid sidan av den statliga anställningen. Praxis visar också att myndigheterna i 7 § LOA har det verktyg som de behöver för att kunna sätta stopp för bisysslor som skadar eller riskerar att skada förtroendet för förvaltningen. Det finns mot den bakgrunden ingen anledning att göra några större sakliga ändringar i nuvarande regler för att vare sig utvidga eller begränsa bisyssleförbudets räckvidd. De mindre utvidgningar eller inskränkningar som eventuellt kan behövas i rätten att ha bisysslor kan åstadkommas genom särskilda bestämmelser eller tillägg till de nu gällande.

Bisyssleregleringen på den statliga sidan skiljer sig från den för kommuner och landsting på bl.a. så sätt att den återfinns i både författning och avtal. Uppdelningen i sig förorsakar troligen inga större problem för jurister och personalhandläggare som är vana vid att tillämpa bestämmelserna och göra de avvägningar som förutsätts. Likväl har vi vid ett flertal tillfällen under våra samråd med statliga myndigheter fått synpunkter som går ut på att systemet är svårtillgängligt och svårt att överblicka inte minst för de anställda.

För det fall de upplevda svårigheterna med regleringens uppbyggnad har fått konkret betydelse för utgången i enskilda avgöranden går det dock inte att direkt utläsa ur dessas motivering. Däremot är det tydligt att en viss bisyssla många gånger inte uppfattas som renodlat förtroendeskadlig *eller* arbetshindrande *eller* konkurrerande. Det kan finnas inslag av flera kategorier av bisysslor. En bisyssla som i första hand är arbetshindrande eller konkurrerande kan, just genom dessa egenskaper, komma att i allmänhetens ögon framstå som förtroendeskadlig. Detta har flera påtalat, liksom att den uppdelade regleringen, med så olika innehåll för de olika kategorierna bisysslor, i sådana fall kan göra tillämpningen krånglig och i värsta fall godtycklig.

Problemet är inte i första hand för myndigheterna att hantera frågor om tillämpningen av lagregeln på bisysslor som på ett eller annat sätt kommit upp till ytan. Svårigheterna ligger snarare på det planet att regelsystemet är svårtillgängligt för den enskilde arbetstagaren och att den aktuella bisysslan uppmärksammas av myndigheten först när det är för sent. Det finns alltför sällan ett fungerande kontrollsystem hos myndigheterna.

Uppdelningen på författning och avtal gör det svårare för den som inte är van att tillämpa reglerna att få en samlad bild av vad som gäller. Kollektivavtal är sannolikt i än mindre utsträckning än författningstext lätt åtkomliga för de flesta. Dessutom kan gränsen mellan förtroendeskadliga och t.ex. arbetshindrande bisysslor framstå som tydlig på ett sätt som den, som nyss påpekats, inte alltid är. Det kan inte helt uteslutas att den här svårtillgängligheten har betydelse för praxis på t.ex. så sätt att en del tveksamheter aldrig kommer upp till diskussion med eller bedömning av arbetsgivaren. Från flera håll har konstaterats att mörkertalet i fråga om förekomsten av bisysslor, bl.a. på grund härav, kan vara stort. Ett sätt att råda bot på oklarheterna är givetvis att tillräcklig information regelbundet lämnas om alla bisyssletyper till de anställda. Hur och i vilken utsträckning information ges har dock visat sig variera mycket mellan myndigheterna. Med tanke på att en stor del av ansvaret i fråga om att bedöma en bisyssla ligger på den anställde, är det betänkligt om regleringen på detta sätt motverkar sitt syfte.

En fråga som aktualiseras i myndigheternas praxis gäller arbetsgivarens möjligheter att få en uppfattning om vilka bisysslor som förekommer. LOA ger inte arbetsgivaren någon möjlighet att kräva sådana uppgifter. Däremot kan de komma fram genom att den anställde begär besked enligt 12 § AF för att få myndighetens bedömning av om en viss syssla är förenlig med 7 § LOA, eller genom informella kontakter, t.ex. vid anställningstillfället eller i utvecklingssamtal. Förhållandet har ofta påtalats som en brist. Arbetsgivarens bristande kännedom om vilka bisysslor som förekommer ökar risken för att förtroendet för myndigheten skadas och gör praxis fattigare genom att färre formella ställningstaganden görs.

Något oklart tycks det för övrigt ha varit ifråga om hur myndighetens besked enligt 12 § AF får lämnas. Sådana besked som myndigheter lämnat utan att den anställde begärt det har inte tagits upp till prövning av regeringen. Samtidigt har Arbetsdomstolen i ett fall konstaterat att ett sådant besked likväl innebär att arbetsgivarens inställning till bisysslan blir känd för den anställde. På så sätt har man alltså tillmätt beskedet viss betydelse, men hur stor och på vilket sätt är inte helt klart. Med den

utformning 12 § AF har blir det något märkligt att låta det få alltför stor betydelse. Det beror inte enbart på att bestämmelsen, som innebär en rättighet för den anställde, förutsätter en begäran från denne. Den är inte heller förenad med någon möjlighet för arbetsgivaren till omedelbar åtgärd i form av t.ex. ett förbud mot bisysslan. Det förefaller bättre att stärka arbetsgivarens befogenheter att begära upplysning om en anställds bisysslor - något som kan vara motiverat även av andra skäl - än att genom praxis tänja på innebörden av ett önskat besked.

Arbetsgivarens begränsade möjligheter att agera utan alltför stor apparat har påtalats. Idag innebär reglerna att en arbetsgivare, som vill få en anställd att upphöra med en förtroendeskadlig bisyssla, måste vidta disciplinära åtgärder eller rentav säga upp personen. I båda fallen kan det tänkas sluta i en domstolsprocess.

Ett område där arbetsgivaren enligt författning skall få reda på vilka bisysslor som förekommer är universiteten och högskolorna. När Riksrevisionsverket (RRV) i mitten av 1990-talet i en effektivitetsrevision granskade bisysslorna vid universitet och högskolor konstaterade verket att reglerna inte gav högskolorna tillräckligt effektiva medel mot förekomsten av otillåtna bisysslor. Samtidigt tillämpade högskolorna enligt RRV i liten utsträckning befintliga regler. RRV fann också att den utökade rätten att bedriva FoU-bisysslor används som argument för bedrivande av t.ex. undervisning, som inte kan bedömas vara av FoU-karaktär. Uteblivna reaktioner från högskolorna fungerade som legitimering av pågående otillåtna bisysslor. RRV:s kritik ledde till ändring av högskoleförordningens bestämmelser så att lärarna nu har anmälningsplikt avseende alla bisysslor som har anknytning till anställningens ämnesområde. Till detta kommer att högskolan skall dokumentera under rättelserna och hålla dokumentationen så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har.

Universiteten och högskolorna har som regel tagit fram något slags riktlinjer och blanketter för anmälan av bisysslor. Det förekommer dock en del variationer i fråga om t.ex. om inkomstuppgift begärs, om bisysslorna får ha viss största omfattning, hur ofta anmälan skall göras etc. Någon högskola har uttryckligen angett vad som närmast utvecklats till praxis hos de flesta högskolor, nämligen att bisysslorna maximalt får omfatta vad som motsvarar 20 % av en heltidstjänstgöring.

Utredningen har fått uppfattningen att bisysslor är relativt vanliga bland lärare vid framför allt de tekniska, ekonomiska och juridiska institutionerna. Det har påtalats att högskolorna drar sig för att konfrontera lärare som i något avseende har olämpliga bisysslor och att högskolorna inte reagerar mot lärare som låter bli att lämna underrättelse om bisysslor, trots att så skall ske enligt högskoleförordningen. Det tyder på att särreglerna för högskolans område inte har fått fullt genomslag.

Av den statistiska undersökning vi låtit genomföra kan man också konstatera att 43 % av högskolelärarna uppger att arbetsgivaren har begärt information om bisysslor och att 75 % av högskolelärarna själva har informerat sin arbetsgivare om sina bisysslor. Den senare siffran borde alltså egentligen ligga närmare 100 %.

I det här sammanhanget kan nämnas att utredningen hade räknat med att före utredningstidens slut kunna ta del av undersökningar av bl.a. Högskoleverket om hur just anmälningar och dokumentation av bisysslor hanterats på universiteten och högskolorna sedan de nya reglerna trädde i kraft. De undersökningarna har emellertid skjutits på framtiden.

Även Chefsavtalet ger arbetsgivaren möjlighet att få uppgifter om förekommande bisysslor bland vissa chefer och högre befattningshavare. Som tidigare har nämnts har emellertid avtalet uppfattats som oklart i två avseenden. Somliga anställda och myndigheter har ansett att uppgiftsskyldigheten skall läsas tillsammans med arbetsgivarens möjlighet att förbjuda en arbetshindrande bisyssla, och att uppgift därmed bara skall lämnas om arbetshindrande sysslor. På andra håll tolkas bestämmelsen å andra sidan så att uppgift skall lämnas om alla bisysslor, eftersom detta varit avtalsparternas avsikt och avtalstexten inte inskränker sig till de arbetshindrande bisysslorna. Den andra oklarheten gäller huruvida uppgift skall lämnas självmant eller bara efter anmaning från arbetsgivaren.

Arbetsgivarverket har dock i sitt cirkulär Bisysslor (1996A:16) angett att skyldigheten gäller utan anmaning. Den gäller enligt cirkuläret alla bisysslor utan inskränkning.

I båda avseendena har oklarheterna lett till att tillämpningen varierar på ett sätt som aldrig kan ha varit avsett. Det finns också anledning att anta att det finns luckor i myndigheternas och departementens kännedom om vilka grupper av chefer som avtalsbestämmelsen är tillämplig på.

Det är ont om dokumentation om anmälda bisysslor och hur anmälningar hanteras. Troligen görs detta, när frågan över huvud taget kommer upp, på ett informellt sätt genom t.ex. muntliga besked. Högsta domstolen och Regeringsrätten har dock valt att hos domstolen ha en förteckning över domarnas bisysslor. Domstolarnas ordförande anmäler skriftligen sina bisysslor till regeringen.

Inom Utbildningsdepartementet har också gjorts en sammanställning över de bisysslor som anmälts av rektorer vid landets statliga universitet och högskolor sedan våren 1996 (vilka omfattas av Chefsavtalet). Rektorererna har enligt anmälningarna i genomsnitt drygt fyra bisysslor vardera. Av 150 anmälda bisysslor var 77 st statliga uppdrag och 55 st privata. Bland de statliga bestod 23 uppdrag i att vara ledamot i styrelser för

statliga myndigheter, 14 st ledamot i styrelser för statliga företag och 14 st ledamot i statliga forskningsråd. Styrelseuppdrag i privata företag, banker, försäkringsbolag, stiftelser etc. dominerade bland de privata uppdragen.

En annan kategori anställda som enligt Chefsavtalet skall anmäla sina bisysslor till regeringen är verkscheferna. Någon sammanställning över deras bisysslor finns såvitt vi vet inte. Bisysslorna anmäls sannolikt ofta på ett relativt informellt sätt. t.ex. genom muntlig uppgift till respektive departement. Den statistiska undersökningen visar att verkscheferna har genomsnittligt fler bisysslor än andra grupper. De flesta bisysslorna utgörs av anställning, styrelseuppdrag eller annat uppdrag hos offentlig arbetsgivare eller offentligt bolag eller ekonomisk förening. Även de privata styrelseuppdragen är ganska vanliga. Undersökningens resultat tyder också på att huvudanställningen i sig lätt genererar bisysslor och att man bland verkscheferna finner den största andelen personer som har informerat sin arbetsgivare och bisysslorna och/eller begärt dennes besked om en bisyssla är förtroendskadlig.

När det gäller de arbetshindrande bisysslorna ålägger 14 § i ALFA arbetstagaren att på arbetsgivarens begäran lämna uppgift om bisysslor. Bestämmelsen är tydligare formulerad än Chefsavtalets motsvarande regel och tillämpningsproblemen har uppenbarligen varit färre. Några enstaka fall av förbud har omtalats, men bestämmelsen tycks aldrig ha föranlett någon prövning i domstol.

Att frågor om arbetshindrande bisysslor sällan tycks komma upp kan bero på att de löses lokalt och informellt genom direkta åtgärder från arbetsledningens sida. Man kan dock inte utesluta att orsaken är att arbetsgivaren ibland hellre är passiv än att behöva lägga sig i de anställdas sidoaktiviteter.

En fråga som praxis inte har svarat på är hur bisysslereglerna förhåller sig till lagar om rätt till ledighet för vissa engagemang, t.ex. rätten att under viss tid driva näringsverksamhet (lagen 1997:1293 om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet). Eftersom bisysslereglerna gäller även under ledighet skulle lagen kunna anses komma i konflikt med förbuden mot förtroendskadliga bisysslor. Det problemet skulle kunna tänkas uppkomma i förhållandet även till andra tjänstledighetsförordningar.

I ett annat avseende har däremot 7 § LOA prövats i förhållande till en uttrycklig rättighet, nämligen rätten enligt tryckfrihetsförordningen att skriva och ge ut tryckta skrifter (regeringsbeslut 1.7.1999). Ett justitieråd hade begärt besked huruvida hans författarverksamhet var förenlig med 7 § LOA. I regeringens beslut påpekades att grundlagen inte innehåller någon bestämmelse som medger att den som skriver eller ger ut tryckta skrifter måste inhämta besked från en offentlig arbetsgivare och

att verksamhet som sker i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser alltid är tillåten. Begäran om besked enligt 12 § AF föranledde mot bakgrund av det inte någon åtgärd från regeringen. Ställningstagandet ligger i linje med att bisyssleregeln inte rimligen kan användas för att förbjuda en grundlagsskyddad rättighet. Ett tidigare regeringsbeslut med liknande innebörd fattades den 14 juni 1984 och gällde en revisionssekreterares rätt att bl.a. medverka i viss tidskrift genom att besvara läsarnas allmänjuridiska frågor.

Slutligen kan nämnas ett av de förhållanden som JK tog upp i sin förstudie, nämligen att ett engagemang som en anhörig till anställd har i viss verksamhet skulle kunna innebära förtroendskada för den anställdes myndighet. Situationen har såvitt utredningen sett inte nämnts i praxis. Som JK också konstaterat tar reglerna om bisysslor uteslutande sikte på den anställda själv.

6.2 Kommuner och landsting

Kommuner och landsting har som sagts tidigare hela sin reglering samlad i ett och samma kollektivavtal. Från dessa håll har därför inte framkommit synpunkter om otydlighet och svårigheter att överblicka regelsystemet av det slag som de statliga myndighetsföreträdarna fört fram.

I och för sig kan här finnas samma problem att klassificera en bisyssla som förtroendskadlig eller av annat slag. Men eftersom arbetsgivaren har samma möjlighet beträffande alla bisyssletyperna att begära information och förbjuda en bisyssla, får inte benämningen av sysslan samma betydelse.

För anställda i dessa sektorer finns inte någon uttrycklig motsvarighet till bestämmelsen i 12 § AF om rätt för den anställda att få besked från arbetsgivaren. Därmed finns inte heller någon motsvarighet till alla de regeringsbeslut som finns på den statliga sidan. Bedömningarna av bisysslor kan å andra sidan inte sägas skilja sig åt nämnvärt mellan sektorerna. Som Arbetsdomstolen konstaterat i dom 1985 nr 69 syftar också bestämmelserna på de två områdena till att tillgodose samma intressen.

Kontrollsystemets annorlunda utformning jämfört med det statliga gör att Arbetsdomstolen i flera domar har prövat om just förutsättningar för bisyssleförbud har förelegat. Arbetsdomstolen har prövat förbud i fråga om alla bisyssletyper.

Konkurrensbisysslor har prövats oftare än i statlig verksamhet. Detta beror sannolikt på att konkurrensbegreppet i det kommunala avtalet, till skillnad från det statliga, avser *all* verksamhet och inte bara affärs- eller uppdragsverksamhet.

Vid utredningens kontakt med ett femtontal kommuner, genom personalchefer och/eller kommunrevisorer, har framkommit att frågan om kontroll av bisysslor i de flesta fall har varit uppe i något sammanhang. Endast några enstaka kommuner av mindre storlek har uppgett att frågan inte alls har diskuterats eller ansetts som något problem.

Några av kommunerna har på grund av något konkret bisysslefall, haft anledning att se över sina rutiner. Andra har utan sådan direkt anledning gett kommunrevisionen i uppdrag att göra något slags granskning. När det från kommunrevisionens håll har föreslagits att riktlinjer skall antas har så i regel blivit fallet. I något fall har dock kommunstyrelsen kommit fram till att kollektivavtalets bestämmelser är tillfyllest.

Överlag tycks man i kommunerna inte uppfatta själva omfattningen av bisysslor som något större problem. Detta har dock sagts med reservation för att mörkertalet kan vara stort. Att så är fallet beror i sin tur på att det ofta har visat sig råda oklarhet om *hur* arbetsgivaren skall skaffa sig upplysningar om bisysslor och *vem* hos arbetsgivaren den lotten faller på. Till detta kommer att efterforskandet är en uppgift som många helst vill slippa att befatta sig med.

I en kommun gjordes år 1997 en kartläggning av anställdas engagemang i firmor och bolag. Denna visade bl.a. flera exempel på företag som drevs av anställda och som hade en betydande försäljning, både till den egna förvaltningen och till andra förvaltningar och t.o.m. till den enhet där bisysslehavaren arbetade. Den visade också att anställda i flera fall hade fakturerat för tjänster som rimligen ansågs ligga inom den anställdes vanliga arbetsområde.

I samband med kartläggningen konstaterade revisorerna att det i första hand var på initiativ av den anställda som en bisysslefråga kommit till arbetsgivarens kännedom för prövning. När frågan kommit upp visste man inte om prövningen skulle ske i kommunstyrelsen som centralt personalorgan, i den aktuella nämnden som lokalt personalansvarig eller av närmaste arbetsledare.

Revisorerna anförde i sin revisionsrapport att även om uppgifterna att hantera frågan om bisysslor delegeras till nämnderna, är det fortfarande kommunstyrelsens ansvar att olämpliga bisysslor inte förekommer. Kommunstyrelsens kontroll över de anställdas bisysslor ansågs otillräcklig. På förslag av revisorerna antogs riktlinjer för behandlingen av frågor om bisysslor. De innebar bl.a. att alla uppdrag som en kommunanställd utför åt kommunen skall ske i anställningen, att arbetsgivaren på lämpligt sätt skall informera sina arbetstagare om sin syn på bisysslor, att arbetsgivaren på begäran skall lämna besked huruvida viss syssla är förenlig med viss anställning samt att viss anmälningsskyldighet infördes, nämligen för förvaltningschefer samt chefer och handläggare som har bisyssla inom sitt eget arbetsområde. Samtidigt klargjordes vem

som för olika arbetstagare skulle ge besked, ta emot anmälningar och ge bisyssleförbud.

Motsvarande granskning har gjorts i ytterligare en kommun med liknande resultat. Det noterades också att det i granskningen inte framkommit något fall där en anställd hade nekats att ha en bisyssla.

En kommun har i sina riktlinjer angett att respektive chef i samband med rekrytering skall klargöra att förtroendeskadliga bisysslor inte tillåts. Förvaltningschef eller motsvarande skall se till att inventering av bisysslor genomförs med ungefär två års intervall. I riktlinjerna ges också exempel på när en bisyssla bör förbjudas. Det gäller bl.a. om den utförs regelbundet och har stor omfattning (8 timmar per vecka eller mer).

Vid revision i två andra kommuner konstaterades att det visserligen i riktlinjerna fanns ett åliggande för de anställda att anmäla bisysslor, men att det saknades rutiner för att följa upp om anmälningsskyldigheten iakttogs.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att flertalet tillfrågade kommuner har funnit skäl att "fylla ut" kollektivavtalets bestämmelser med närmare förfaranderegler i fråga om information till anställda, anmälningsskyldighet och uppföljning av anmälningar samt tydligare ansvarsfördelning. Oklarheter och brister i tillämpningen har uppenbarligen funnits i flera fall.

Utredningen har också haft kontakt med landstingen i de tre storstadsregionerna samt ett antal större sjukhus. Både generella riktlinjer, centralt antagna i landstinget för alla anställda, och riktlinjer antagna på respektive sjukhus förekommer. På det här området har konkurrensbisysslorna ansetts särskilt viktiga att reglera.

Det har också uppgetts vara ovanligt att cheferna har bisysslor. Ofta anges i anställningsavtalen att det krävs tillstånd av sjukhusdirektören. Ett förbud mot bisyssla i ett avtal anses giltigt om avtalsvillkoret inte är att anse som oskäligt. Läkarförbundet arbetar för att läkaren ska ta upp frågan med sjukhusdirektören. Utgångspunkten är att cheferna inte ska ta på sig uppdrag.

Att driva egen verksamhet kräver ofta tillstånd av den egna huvudmannen. I sådana fall kommer bisysslefrågan automatiskt upp.

Om någon konkurrenssituation uppkommer försöker Läkarförbundet enligt uppgift diskutera med berörda parter. Förbundet upplever inte att de har några problem med bisysslor, framför allt inte sedan konkurrensbegreppet fördes in i AB 98. Det diskuteras på individnivå.

Anmälningsskyldighet för vårdpersonal som vill bedriva privat mottagningsverksamhet förekommer på några håll. En annan variant är att privatpraktik vid sidan om huvudanställningen är förbjuden. Det förekommer att landsting i avtalen med privata vårdgivare anger att vårdgivaren inte får anlita landstingsanställd personal. På det sättet vill man få an-

ställda att göra hela sin arbetsinsats hos antingen den ena eller den andra arbetsgivaren. På universitetssjukhusen slutligen kan frågan kompliceras genom att två huvudmän med olika regelsystem - dels universitetet, som är en statlig myndighet, och dels landstinget - förekommer på samma arbetsplats.

Exakt hur frågorna har reglerats varierar således mellan olika landsting. Gemensamt är emellertid att mer detaljerad vägledning än den kollektivavtalet ger har ansetts behövas.

6.3 Försäkringskassorna

På försäkringskassornas område saknas regeringsavgöranden i bisyssleärenden, vilket sannolikt beror på att kassornas beslut under lång tid inte har kunnat överklagas. Det finns inte heller något avgörande av Arbetsdomstolen.

Det allmänna intrycket från kontakter med ett antal försäkringskassor är att bisysslor är ganska sparsamt förekommande. Det är ingen fråga som diskuteras i någon större utsträckning och det brukar, även i de största länen, röra sig om något eller några enstaka fall per år som blir föremål för bedömning. Det har då rört sig om bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. Frågan avgörs normalt av direktören eller någon annan person med centralt personalansvar.

I några fall finns också interna riktlinjer för hur bisysslor bedöms.

För försäkringskassorna finns motsvarighet till ALFA och Chefsavtalet i ALFA-FK och ett avtal för försäkringskassornas direktörer. Till skillnad från det statliga Chefsavtalet innehåller direktörsavtalet en skyldighet för direktörerna att *utan anmaning* lämna uppgift om bisyssla. I det avseendet finns alltså ingen otydlighet. Däremot är det inte alldeles tydligt om direktörernas uppgiftsskyldighet och förbudsmöjligheten för arbetsgivaren gäller alla bisysslor eller bara de arbetshindrande. Detta tycks dock inte ha uppfattats som något problem utan utgångspunkten har varit att det gäller de arbetshindrande sysslorna. Detsamma gäller uppgiftsskyldigheten för övriga anställda i ALFA-FK.

Eftersom det är ont om avgöranden är det svårt att göra någon utvärdering i denna del. Vad som kan konstateras är att bisysslefrågorna inte uppfattas som något större problem hos försäkringskassorna.

7 Överväganden och förslag

Begreppet bisyssla

Med bisyssla förstås i princip varje syssla som den anställde har vid sidan av sin huvudanställning och som inte är hänförlig till privatlivet. I lagen om offentlig anställning definieras bisyssla som ”någon anställning eller något uppdrag eller . . . någon verksamhet”. I bestämmelsen är underförstått att det rör sig om en aktivitet vid sidan av den anställning som är arbetstagarens huvudanställning. Enligt lagens förarbeten åsyftas bisysslor i vidsträckt bemärkelse. Det gör detsamma om bisysslegivaren är ett privat företag eller en offentlig myndighet, om bisysslan är tillfällig eller permanent eller om den är avlönad eller oavlönad. En annan sak är att sådana aspekter kan få betydelse när det gäller att bedöma om bisysslan är tillåten eller inte.

Utredningen bedömer att bisysslebegreppet har fungerat väl i praxis. Någon gång kan det visserligen ha varit svårt att dra gränsen mellan bisysslor i lagens mening och aktiviteter som typiskt sett hör till privatlivet och därmed inte omfattas av bisysslebegreppet. Sådana svårigheter har dock enligt vår mening inte varit av den omfattningen att det finns skäl att ompröva den nuvarande lagregelns bisysslebegrepp.

7.1 Förtroendskadliga bisysslor

Utredningens förslag och bedömning: Ett förtydligande av det allmänna förbudet mot förtroendskadliga bisysslor görs. Specialregler bör inte införas och nu gällande specialregler för skatteförvaltningen och tullverket kan upphävas. Inga ytterligare inskränkningar görs i rätten att ha bisysslor. Vissa bisysslor för domare - skiljemannauppdrag och styrelseuppdrag i vinstdrivande bolag - skall dock med vissa undantag anses omfattas av det generella förbudet mot förtroendskadliga bisysslor. Rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet skall inte föreligga om arbetstagarens verksamhet kan innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet.

Bland de tre huvudtyperna av otillåtna bisysslor är det alltid de förtroendeskadliga som har stått i centrum. De har - åtminstone på den statliga sidan - ansetts så viktiga för upprätthållandet av allmänhetens förtroende för förvaltningen att de reglerats i lag. Myndigheternas praxis på bisyssleområdet domineras av de förtroendeskadliga bisysslorna. Konsekvenserna av innehavet av en förbjuden bisyssla blir ofta kännbara, både för den anställde och för myndigheten. Allmänhetens och medias intresse är störst för de förtroendeskadliga bisysslorna. Den allmänna diskussionen om bisysslor har handlat om dem.

I utredningens direktiv sägs uttryckligen att huvudinriktningen för uppdraget skall vara regleringen av de förtroendeskadliga bisysslorna. Utredningen ska se över både innehållet i reglerna och kontrollfunktionen.

I det här avsnittet behandlar vi de frågor som gäller reglerna i sak. Kontrollsystemet behandlar vi nedan i avsnitt 7.4 där vi också tar med kontrollen av de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna.

I fråga om reglernas innehåll finns två huvudfrågor. Den första är om reglerna är tillräckliga för att stoppa bisysslor som skadar förtroendet för myndigheterna. Den andra är om reglerna är tillräckligt tydliga för myndigheter och anställda.

7.1.1 Bör förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor utvidgas?

I 7 § lagen om offentlig anställning (LOA) finns regeln om förbud för anställda i stat och försäkringskassa att ha förtroendeskadliga bisysslor. Denna regel har sin motsvarighet för kommuner och landsting i AB 98, § 12. De anses allmänt ha samma syfte men har utformats på delvis olika sätt. 7 § LOA är ett uttryckligt förbud för arbetstagaren att ha förtroendeskadliga bisysslor medan § 12 i AB 98 utgör en möjlighet för arbetsgivaren att förbjuda den typen av bisyssla. Bestämmelsen i AB 98 är dock enligt ordalydelsen begränsad till att gälla det som kan påverka arbetstagarens handläggning av ärenden i sitt arbete, medan LOA handlar även om förtroendet för någon annan arbetstagares opartiskhet och sådant som kan skada myndighetens anseende. Med tanke på syftet bakom bestämmelserna kan 7 § LOA sägas ha blivit fullständigare utformad. Som anförts i avsnitt 3.4 anses dock bestämmelserna ha samma tillämpningsområde.

Det finns motiv bakom förbuden mot förtroendeskadliga bisysslor som man bör ha i åtanke när sådana bisysslor skall regleras. Domstolar och förvaltningsmyndigheter utgör grundstenar i det demokratiska samhället och är enligt regeringsformen skyldiga att agera sakligt, opartiskt

och beakta allas likhet inför lagen. Enkla och tydliga bisyssleregler, vars efterlevnad kan kontrolleras, spelar en viktig roll för allmänhetens känsla av och övertygelse om att domstolarna och myndigheterna genom sina anställda uppfyller regeringsformens krav. De avvägningar som görs mellan tillåtna och otillåtna bisysslor måste framstå som skäligen så att kraven på att de efterlevs i allmänhetens ögon framstår som rimliga att ställa.

Som utredningen tidigare konstaterat efter utvärdering av reglering och praxis är vårt intryck av praxis att den är stabil och väl avvägd (se kap 6). Reglerna når i de flesta fall målet att det finns möjlighet att sätta stopp för bisysslor som kan skada förtroendet för förvaltningen. Att regelsystemet för stat och försäkringskassor är svårtillgängligt för många enskilda och att kontrollsystemet trots allt har sina brister är en annan sak.

Resultaten av den statistiska undersökningen av de offentligt anställdas bisysslor ger enligt utredningens mening inget belägg för att reglerna behöver skärpas. Undersökningen har visat på att bisysslefrekvensen dels har minskat jämfört med situationen i slutet på 60-talet, dels inte är så stor att den generellt sett kan sägas utgöra något problem (jfr kap 5). Att det i viss utsträckning förekommer bisysslor som ligger i riskzonen, t.ex. genom att bisysslan har beröring med huvudanställningen, kan man utgå ifrån. Men därifrån till att det för alla sektorer och verksamhetsområden behövs skärpningar av de generella bestämmelserna är det långt. För det fall det inom speciella områden skulle finnas problem med bisysslornas omfattning eller med vissa typer av bisysslor talar det närmast för att skärpa kontrollen eller reglera dessa områden speciellt. Utredningens uppfattning i fråga om specialreglering diskuteras nedan.

Allmänt hållna regler av den typ som LOA:s och AB 98:s bisyssle-regler är kan tänkas leda till att bisysslor som kan vara skadliga för en myndighet inte omfattas av förbuden. JK har påtalat detta i sin förstudie och enligt direktiven skall utredningen undersöka hur brister av sådant slag kan avhjälpas.

JK framhåller att "en bisyssla kan vara skadlig för en myndighet i något annat avseende än att den påverkar förtroendet för myndigheten i vedertagen mening". Som exempel nämns att en anställd, som inte deltar i myndighetens utåtriktade verksamhet men som i en rent administrativ befattning har god insyn i verksamheten och som samtidigt har uppdrag i ett privat företag, i den senare positionen kan använda sina kunskaper till nackdel för myndigheten eller för andra företag i branschen. En förtroendskadlig bisyssla behöver enligt JK inte föreligga i ett sådant fall och en tillämpning av förbudet mot konkurrensskadliga bisysslor kan vara utesluten därför att myndigheten inte har affärs- eller uppdragsverksamhet.

Bisyssleförbudet i 7 § LOA omfattar även bisysslor som kan skada myndighetens anseende. Detta ger enligt utredningens mening långtgående möjligheter att stoppa skadliga bisysslor och borde inte utesluta att bisysslan i det nämnda exemplet bedöms som förtroendeskadlig eftersom allmänhetens syn på myndighetens anseende kan påverkas. Bisysslan skulle i och för sig i stället kunna resultera i att (endast) andra myndigheter eller företag skadas. En myndighet som låter sina anställda ha bisysslor som är till någon nackdel för den själv, andra myndigheter eller företag inger dock knappast förtroende. Därmed skulle förbudet i 7 § LOA vara tillämpligt.

Utredningens uppfattning är att de fall av förevarande slag som JK syftat på, som det för övrigt inte finns någon anledning tro är vanligt förekommande, till stor del kan motverkas redan genom en allmän bestämmelse av det slag som finns i 7 § LOA. På den kommunala sidan hade arbetsgivaren eventuellt kunnat förbjuda bisysslan på grund av konkurrens, eftersom AB 98 har ett vidare tillämpningsområde än ALFA. Utredningen ser inget skäl att införa ytterligare en kategori otillåtna bisysslor utöver de tre som redan finns.

JK tog också upp de problem från förtroendesynpunkt som kan uppstå när en närstående till en anställd vid en myndighet bedriver verksamhet på ett område som har beröring med myndighetens verksamhetsområde. Utredningen delar JK:s uppfattning att bestämmelser om förbud mot eller skyldighet att anmäla "förtroendeskadliga" engagemang för närstående inte bör införas. En del av de intressekonflikter som kan uppkomma i dessa sammanhang kan hanteras med hjälp av jävsreglerna. I övrigt bör inte minst myndighetsledningarna ha sin uppmärksamhet på sådana situationer så att de inte leder till skadat förtroende för myndigheten. Att komma till rätta med detta genom åtgärder som träffar inte bara den anställda utan även dennes närstående för däremot alldeles för långt.

Utredningens bedömning är alltså att bisysslefrekvensen generellt inte är oroväckande hög och att grundreglerna om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor i sak är tillräckliga. Däremot kan redan ett enstaka förbjudet bisyssleinnehav eller en enstaka del av en myndighet med en alltför tillåtande "bisysslekultur" ställa till stor förtroendeskada. Problemet, som utredningen ser det, är inte de materiella reglerna utan snarare brister i informationen om den och kontrollen av efterlevnaden. Vi återkommer till dessa frågor i det följande.

7.1.2 Förbudet mot förtroendskadliga bisysslor bör göras tydligare

Här behandlar utredningen i första hand frågan om det allmänna bisyssleförbudet behöver förtydligas. Frågan om bisyssleregleringen totalt sett är otydlig återkommer vi till.

Både LOA:s och AB 98:s bestämmelse om förtroendskadliga bisysslor är allmänt hållna. De anger vilka effekter på den offentliga verksamheten som en bisyssla inte får ha, men de talar inte närmare om vilka bisysslor som i olika fall och verksamheter kan anses som förtroendskadliga.

De allmänna reglerna om förtroendskadliga bisysslor är i och för sig klara och välformulerade. Men i det konkreta fallet kan de vara svåra att tillämpa, inte minst för den enskilda arbetstagaren. Denne får söka göra en bedömning av hur allmänheten skulle se på vissa förhållanden om t.ex. beröring mellan bisyssla och huvudanställning, arbetstagarens speciella ställning etc. För både arbetstagaren och arbetsgivaren hade det möjligen varit lättare att agera rätt om det hade funnits mer precisa regler. Även av andra skäl kan detta vara av betydelse, vilket vi återkommer till nedan.

Frågan blir alltså om man för särskilda typer av bisysslor och särskilda kategorier av anställda bör införa specialregler om förbud. Sådana specialregler skulle alltså närmast i pedagogiskt syfte precisera bisysslor som enligt den generella förbudsregeln är förtroendskadliga.

Frågan övervägdes även av 1966 års bisyssleutredning. Utredningen konstaterade att specialreglerna medförde bl.a. att vissa bisysslor var helt förbjudna för några grupper och att det för andra grupper krävdes föregående kontroll av arbetsgivaren medan det för andra arbetstagare med närbesläktade arbetsuppgifter bara var det allmänna förbudet som gällde. Vissa specialbestämmelser betraktades i och för sig inte längre som nödvändiga men ansågs ändå fylla ett pedagogiskt syfte eftersom de utpekade viss eller vissa sysslor som helt olämpliga ur förtroendesynpunkt. Övervägandena resulterade i ett förslag om att endast vissa specialregler för domare skulle upphävas eftersom utredningen i det allmänna förbudet ville inskränka domarnas rätt att ha vissa bisysslor.

De myndigheter m.fl. som denna utredning har haft kontakt med har i allmänhet varit skeptiska till en omfattande specialreglering och har förordat generella, allmänt hållna bestämmelser. Som skäl för detta har anförts framför allt att det är närmast omöjligt att kunna urskilja alla de olika arbetsuppgifter, anställningar och bisysslor i olika kombinationer som kan tänkas leda till att en bisyssla blir förtroendskadlig. Bisysslor som faktiskt skadar förtroendet för myndigheten kan komma att hamna utanför specialregeln och därmed betraktas som tillåten. Omotiverade

skillnader kan uppstå mellan olika personalgruppers rätt att ha bisysslor. Till detta kommer att regleringen blir mer svåröverskådlig.

Utredningen delar den uppfattning som framförts. Specialregler bör inte införas. De skapar fler tillämpningsproblem än de löser. Bestämmelserna i instruktionerna för skatteförvaltningen och tullverket bör också kunna upphävas utan att det innebär någon förändring i sak. LOA:s 7 § torde omfatta även de fall som tas upp i instruktionerna. Bestämmelserna kan ersättas av riktlinjer från respektive myndighet.

Riksbankslagens särskilda bisysslebestämmelser är däremot så specifika för den verksamheten att de inte kan ersättas av ett allmänt förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Detsamma gäller de bestämmelser som avser Post- och telestyrelsen, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Premiepensionsmyndigheten. Även bestämmelsen i instruktionen för Kriminalvårdsverket har självständig betydelse, eftersom tillämpningsområdet är vidare än enbart bisysslor.

När det gäller specialbestämmelserna för domare och högskolelärare återkommer vi nedan.

Utredningen föreslår inga ändringar i sak i reglerna om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Däremot kan som sagts ett allmänt hållet förbud göra det svårt inte minst för arbetstagare att avgöra vad som är tillåtet eller inte. Det finns mot den bakgrunden skäl att försöka göra den allmänna regeln i 7 § LOA tydligare genom att uttryckligen ta upp vissa förhållanden i huvudanställningen som typiskt sett skall leda till restriktivitet med bisysslor. Vi föreslår därför att de verksamhetsområden där risken för förtroendeskada är särskilt stor skall anges i bestämmelsen. Dessa områden är enligt utredningens mening rättskipning, myndighetsutövning, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning och ledning av offentlig förvaltning.

7.1.3 Domare

7.1.3.1 Inledning

De höga krav på saklighet och opartiskhet som allmänt sett bör kunna ställas på den offentliga verksamheten gör sig inte minst gällande beträffande domstolarna och deras anställda, framför allt domarna. I svensk grundlag, liksom i olika internationella konventioner och i andra demokratiska länders rättssystem har domstolarna tillagts en särställning jämfört med andra organ i samhället. Ingen myndighet, ej heller riksdagen får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall (11 kap. 2 § RF). Domstolarna är till för att skipa rätt och inte för att gå statens eller någon enskild parts ärenden. Domstolarna och enskilda domare utövar

på ett påtagligt sätt makt över människor. De ordinarie domarnas särställning markeras också genom att de alltid anställs med fullmakt (se 3 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning) och har ett förstärkt grundlagsfäst anställningsskydd (se 11 kap. 5 § RF).

Om ett samhälle inte kan erbjuda medborgarna en oavhängig rättsskipning av hög kvalitet kan det inte fungera. Domarna måste vara opartiska och självständiga. Det finns ingen annan grupp av offentligt anställda där dessa krav gör sig så starkt gällande.

I debatt och utredningar m.m. har under årens lopp förts fram en rad argument för och emot domares rätt att ha bisysslor. Argumenten är fortfarande aktuella. Till diskussionen om bisysslor och förtroendekrav hör naturligtvis kraven på opartiska domare och oavhängiga domstolar. Det finns ett flertal aspekter som är relevanta i diskussionen om domstolars och domares självständighet, såsom t.ex. hur domare tillsätts, deras rättsliga ställning samt andra organs kontroll av domare. Bisysseutredningens uppdrag omfattar inte att göra någon närmare analys av dessa. Med ökat internationellt samarbete på det rättsliga området har man dock att räkna med t.ex. diskussioner om oberoende organ för utnämning av domare och tydliga kriterier för vad domarnas självständighet innebär (se t.ex. Europarådets "European Charter on the statute for judges"). Domarnas bisysslor kan därför behöva bli föremål för nya överväganden i ett senare sammanhang. För övrigt arbetar för närvarande en statlig kommitté med att se över bl.a. domstolschefens roll och utnämningar av domare efter kallelse (dir. 1998:84).

För domares rätt att ha bisysslor gäller i princip samma regler som för andra statligt anställda. Utöver dessa finns förbud för domare att ha vissa speciella uppdrag som t.ex. överförmyndare och konkursförvaltare (se kap 3). Justitieråd och regeringsråd får inte heller inneha eller utöva något annat ämbete.

7.1.3.2 Bakgrunden till dagens regler

För justitie- och regeringsråden har tidigare gällt vissa speciella regler om bisysslor. 1874 års riksdag beslutade t.ex. att den då föreslagna höjda lönen för justitieråd inte skulle få uppbäras av den som även uppbar lön eller årligt arvode från sådan inrättning eller bolag och som sanktionerats av Kungl.Maj:t. Motivet för den begränsningen var att det var av synnerlig vikt att Högsta domstolens ledamöter intog en fullkomligt oberoende ställning samt att de inte fick inneha annat ämbete eller tjänst och inte heller borde åta sig enskilda "för handhavande av deras viktiga kall" främmande och möjligen störande uppdrag. Drygt 30 år senare ändrades det gällande förbudet mot att åta sig enskilda uppdrag till att justitierådsämbete inte fick förenas med uppdrag som ordförande eller

ledamot i styrelse för verk eller bolag som var försett med Kungl.Maj:ts oktroj eller blivit registrerat som aktiebolag. Tjänsten fick inte heller förenas med befattning som tjänsteman i sådant verk eller bolag.

Under 1920-talets bisysslediskussioner aktualiserades vid flera tillfällen frågan om det var lämpligt att justitieråd och regeringsråd åtog sig skiljemannauppdrag. De högsta domarnas rätt att åta sig uppdrag vid sidan av tjänsten hade då gradvis inskränkts genom författningsbestämmelser. En riksdagsledamot menade i en riksdagsdebatt år 1922 att den situation som skapades genom att ledamöterna av Högsta domstolen och Regeringsrätten tog uppdrag som skiljemän var konstitutionellt ytterst betänkelig. Grundlagens anda gav enligt honom vid handen att de högsta domarna inte borde åta sig dessa uppdrag som ofta var så väl avlönade att de kunde likställas med ämbeten.

Det fanns synpunkter som gick ut på att en till Högsta domstolen överklagad skiljedom kunde komma att bedömas av skiljedomarnas kollegor och att de högsta domarna skulle avgöra tvister i sista och inte första instans. Riksdagens revisorer framförde i sin granskningsberättelse 1923 att det inte kunde anses förenligt med det krav på upphöjdhet och oberoende av alla obehöriga hänsyn som ovillkorligen måste ställas på de personer som satts att utöva rikets högsta dömande myndighet att de mot ersättning åtog sig enskilda uppdrag som så nära berörde området för deras tjänsteverksamhet och som lätt kunde komma i konflikt med deras domarplikter.

År 1925 hade Justitiedepartementet tillkallat tre särskilda sakkunniga för att hjälpa till vid behandlingen av frågor om justitierådets och regeringsrådets löner. De sakkunniga tog också upp frågan om skiljemannauppdragen. De sakkunnigas ordförande ansåg att de högsta domarna borde förbjudas att åta sig uppdrag som skiljemän. En annan sakkunnig kom fram till att det inte borde finnas några som helst begränsningar i detta hänseende. Den tredje sakkunnige föreslog att vissa begränsningar borde föreskrivas.

Justitieministern gick på förbudslinjen. Det avgörande för honom var att det vid skilda tillfällen kommit till uttryck att skiljemannauppdrag inte kunde anses förenliga med justitierådets och regeringsrådets ställning som utövare av landets högsta domsmakt. Redan från den synpunkten att de högsta domstolarna borde stå fria från varje angrepp i fråga om skiljemannauppdrag var en restriktiv bestämmelse motiverad (prop. 1926:1 Andra huvudtiteln).

Riksdagen gick år 1926 på samma linje. Detta markerade slutpunkten på en lång utveckling i skärpande riktning. Skärpningen innebar att med justitie- och regeringsrådstjänst fick inte förenas "annan tjänstebefattning av vad slag det vara må; eller uppdrag såsom skiljeman". I praktiken innebar detta att justitieråden och regeringsråden från år 1926

var förhindrade att åta sig några som helst befattningar eller uppdrag vid sidan av domartjänsten om dessa inte kunde anses vara av mera ideell natur. De restriktiva reglerna, som så småningom togs in i statens allmänna avlöningsreglemente, kom att gälla till år 1970.

1966 års bisyssleutredning föreslog att den som utövade domartjänst måste söka tillstånd för att driva näringsverksamhet eller för att mot ersättning åta sig uppdrag som bl.a. skiljeman och ombud eller rådgivare i rättslig angelägenhet. Vidare föreslogs att tillstånd skulle krävas för domare att åta sig uppdrag som ordförande eller ledamot i styrelser för bolag, ekonomiska föreningar eller annan inrättning som tjänade ett huvudsakligen ekonomiskt syfte (SOU 1969:6 s.9). Skyldighet att söka tillstånd skulle endast åligga den som vid tillfället utövade domartjänst, dvs. varje tjänst som för sin utövning fordrar avlagd domare. En domare som var tjänstledig för att utöva annan tjänst (t.ex. kommittésekreterare) skulle således inte behöva söka sådant tillstånd. Förslaget hade sin grund i dels de särskilda bestämmelser som gällde om förbud för vissa högre domare att ha vissa typer av anställningar och uppdrag, dels att de arbetsuppgifter som utövas av domare, enligt Bisyssleutredningen ställde sådana krav på att förtroendet till opartiskhet i tjänsteutövningen inte sattes i fara att föreskrifter om tillståndsgivning inte syntes kunna undvaras (s.90).

Det föredragande statsrådet ansåg emellertid att ett kontrollsystem som grundade sig på obligatoriskt tillståndskrav var behäftat med nackdelar. Med hänsyn till domarnas utbildning och yrkeserfarenhet hade dessa också särskilda förutsättningar för att själva kunna avgöra om en bisyssla skulle strida mot kravet på opartiskhet i tjänsteutövningen. Det saknades därför, enligt statsrådet, skäl att befara att ett enhetligt system, i vilket det ankom på den enskilde att bedöma om en bisyssla var förtroendeskadlig och som omfattade även domarna, skulle leda till att förtroendet för domarkåren eller domstolarna skulle minska (prop.1970:72 s.78 och 79). Det föredragande statsrådet ansåg inte heller att det fanns någon anledning att anta att ett slopande av det speciella förbud som vid den tiden rådde för vissa domare, däribland justitieråd och regeringsråd, skulle komma att få särskilt stor betydelse. Det erinrades om att det för det stora flertalet domare inte gällde något sådant förbud och att dessas rätt att ta skiljemannauppdrag reglerades av den allmänna bisyssleregel i statstjänstemannalagen. Statsrådet ansåg sig kunna förutsätta att domarna skulle iaktta stor restriktivitet beträffande sådana uppdrag med hänsyn till den restriktiva hållning som intagits från statsmakternas sida i fråga om främst justitierådets och regeringsrådets möjligheter att åta sig skiljemannauppdrag.

Sedan dess har alltså i stort sett samma bisyssleregler gällt för domare som för andra statsanställda. Efter hand har också en ganska omfat-

tande praxis från Tjänsteförslagsnämnden och regeringen vuxit fram. Vad denna i stora drag innebär framgår av kapitel 3.

7.1.3.3 1993 års domarutredning

Domarutredningen ansåg i sitt betänkande (SOU 1994:99) att något generellt förbud för domare att ha bisysslor inte borde införas och att det inte heller borde göras några större förändringar i den avvägning som gäller av vad som är att betrakta som tillåten respektive otillåten bisyssla. Praxis ansågs generellt sett stabil och väl avvägd och varken för generös eller släpphänt, om något möjligen för restriktiv. Utredningen menade att det från allmänna synpunkter ligger ett värde i att domarna deltar i samhällslivet och kan verka i detta i skilda sammanhang där konflikter med domaruppgiften inte aktualiseras. Däremot fanns det enligt utredningen anledning att dels vidare utreda de högsta domarnas rätt eller ej att ha skiljemannauppdrag, dels allmänt sett överväga en utvidgad lagreglering av vilka bisysslor för domare som är tillåtna eller ej. Utredningen anförde att en mer fullständig reglering just för domare skulle kunna stärka domares ställning genom att motverka misstankar om att särintressen får styra.

7.1.3.4 Internationella förhållanden

I vissa stater, som t.ex. USA och England, gäller förbud för domare att ha juridiska bisysslor. I andra länder, t.ex. de nordiska länderna, Nederländerna, Frankrike och Tyskland, tillåts domare att arbeta som skiljemän etc. I flera av länderna krävs tillstånd eller anmälningsskyldighet innan man kan börja utöva bisysslan. Frågan är lagreglerad i varierande utsträckning i de olika länderna. Vid EG-domstolen och andra internationella domstolar gäller en mycket restriktiv syn på bisysslor. En utförligare beskrivning av andra länders regler finns i kapitel 4.

7.1.3.5 Domarnas olika bisysslor

Av den statistiska undersökningen kan man dra slutsatsen att domare ofta anlitas för olika uppdrag. Undersökningen visar att 55 % av de ordinarie domarna har bisysslor, och relativt många av dessa - 31 % - har tre bisysslor eller fler. Av de bisysslande domarna har 64 % anställning eller uppdrag hos offentlig arbetsgivare, 15 % hos privat sådan, 30 % har ideellt uppdrag och endast 2 % har egen kommersiellt inriktad verksamhet. Mer än hälften ägnar mindre än 15 timmar per månad åt bisysslorna och 71 % har informerat sin arbetsgivare om dem.

Sedan hösten 1998 rapporterar såväl Högsta domstolens som Regeringsrättens ledamöter sina bisysslor till ordföranden i respektive domstol. Ordförandena anmäler sina bisysslor till regeringen. Högsta domstolen och Regeringsrätten består av ca 18 respektive 16 ledamöter.

Av anmälningarna, som skall uppdateras när förändringar inträffar, kan man konstatera att ett tiotal av justitieråden åtar sig skiljemannauppdrag, varav sex stycken kontinuerligt och övriga från tid till annan. Ett flertal, ungefär 15 justitieråd, har något eller flera vetenskapliga eller pedagogiska uppdrag såsom t.ex. författande av lagkommentarer, annan juridisk litteratur samt yttranden och artiklar, undervisning på universitet samt andra föreläsningar etc. Något färre har styrelseuppdrag i t.ex. privata stiftelser (ofta med rättsvetenskaplig anknytning), stipendiefonder och statliga nämnder (såsom t.ex. Allmänna reklamationsnämnden, Granskningsnämnden för radio och TV, Bokföringsnämnden). Förtroendeuppdrag i ideella organisationer, t.ex. Svenska Kriminalistförbundet och Svenska Turistförbundet, innehas av sju justitieråd medan sex justitieråd har offentliga utredningsuppdrag. Därutöver har några uppdrag i reklamationsnämnder, villkorsnämnder och liknande organ, fast skiljenämnd, internationella uppdrag eller privata utredningsuppdrag.

Alla justitieråd utom ett hade någon bisyssla. Ett justitieråd hade mer än tio bisysslor. Av de övriga hade elva av justitieråden mellan fem och tio bisysslor. Många av sysslorna är sådana att de kan förutsättas ta förhållandevis lite tid i anspråk.

Bilden av regeringsrådets bisysslor ser lite annorlunda ut. Även bland dessa dominerar de vetenskapliga uppdragen med författande av juridisk litteratur samt viss undervisnings- och seminarieverksamhet. Tolv av regeringsråden har sådana uppdrag, medan mellan fem och tio regeringsråd har offentliga utredningsuppdrag, offentliga styrelseuppdrag (t.ex. Statens Bostadsfinansierings AB, Finansinspektionen), övriga offentliga uppdrag (t.ex. Allmänna reklamationsnämnden och Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor) samt uppdrag för privata stiftelser eller tidskrifter. Privata skiljemannauppdrag tycks däremot inte förekomma.

Antalet bisysslor per ledamot är också färre. Ett regeringsråd har tio bisysslor. De flesta, eller tolv regeringsråd, har färre än fem bisysslor

och sex av dessa har högst två bisysslor. Även många av regeringsrådets bisysslor kan förutsättas vara mindre tidskrävande.

7.1.3.6 Utredningens bedömning

Utgångspunkter

Debatten om domarnas och framför allt justitie- och regeringsrådets bisysslor har tidvis varit ganska livlig. Utredningen har kunnat konstatera att det är just domarna som ofta kommer på tal i samband med allmänna bisysslediskussioner. Det har också varit tydligt att frågan är kontroversiell även inom domarkåren. I denna såväl som i andra grupper finner man företrädare för alla åsiktsinriktningar med förordande av allt från totalt förbud eller obligatoriska tillståndssystem till att samma regler skall gälla som för andra offentliganställda.

Som utgångspunkt kan utredningen instämma i att det finns ett värde i att domare deltar i samhällslivet på områden där konflikter med domaruppgiften inte uppstår. Att helt skilja domarna från verksamheter vid sidan av dömandet är varken möjligt eller klokt. Domarna får inte bli isolerade från det samhälle där de lever. Domare konfronteras i sin uppgift med en mängd förhållanden och juridiska problem. Med hjälp av inblick i och erfarenhet från olika verksamheter i samhället blir förutsättningarna för att lösa och förstå de problem som uppkommer större. En domare som genom sin bisyssla får någon speciell kunskap eller erfarenhet av betydelse för den dömande verksamheten får förutsättas dela med sig av denna till sina kollegor.

Vidare är det för domare i troligen högre utsträckning än för många andra offentligt anställda naturligt att uppmärksamma jävssituationer. Den aspekten är naturligtvis inte ointressant i frågan om domares rätt att ha bisysslor. Enligt utredningens mening har den emellertid inte någon sådan tyngd att den utgör ett argument för en sådan rätt. Att så är fallet beror på den bedömning det är fråga om att göra beträffande förtroendeskadliga bisysslor, nämligen hur *allmänheten* uppfattar bisysslan. I allmänhetens ögon kan det te sig naturligt att söka undvika sådana situationer där domaren själv måste bedöma om han kan handlägga ett visst ärende.

Domarna måste stå fria från misstankar om förtroendeskadliga bisysslor. Men detta stränga krav medför inte att domare bör vara helt uteslutna från att ha bisysslor. Däremot kan det finnas betänkligheter i fråga om olika typer av bisysslor. De bedömningar som måste göras av en bisysslas förenlighet med domaruppgiften gäller för alla som utövar domartjänst, oavsett om det är fråga om en ordinarie domare eller inte.

Offentliga uppdrag i allmänhet

En stor del av domarnas bisysslor utgörs av offentliga uppdrag i t.ex. lagstiftningsprocessen. Domarnas kompetens höjer kvaliteten i utredningsarbetet. Uppdragen får dessutom antas ge domarna kunskaper som kommer till nytta i domstolsarbetet.

Trots detta kan det i och för sig finnas skäl att utifrån principiella synpunkter ifrågasätta även sådana uppdrag för domare. Den koppling som uppdragen ofta har till den styrande makten - även beaktat att uppdragen till sin utformning kan vara mer eller mindre styrda - gör dem nämligen om inte annat så ur maktodelningssynpunkt diskutabla. Som det nu är kan emellertid frågan inte ses isolerad från frågor om meritvärdering, utnämningförfarandet och den framtida utformningen av domstolsväsendet. Så länge domstolarna har kvar sin nuvarande ställning och utredningsväsendet behåller sin traditionella betydelse gör utredningen bedömningen att det inte finns några större förutsättningar för en i grunden restriktivare syn på domares offentliga bisysslor.

Vissa offentliga uppdrag skall enligt författning innehas av domare eller f.d. domare, t.ex. vissa ledamöter i övervakningsnämnd, Kriminalvårdsnämnden och Partibidragsnämnden. Det kan finnas anledning att överväga i vilken utsträckning sådana uppdrag måste innehas av personer som fortfarande utövar domartjänst. I de fall tidigare domarerfarenhet kan anses tillräcklig bör det övervägas vid förordnandet. Till detta kommer andra förordningar som endast förutsätter att uppdragstagaren är lagfaren, exempelvis vissa domstolsliknande nämnder och myndigheter.

Som utredningen tidigare anfört är det inte osannolikt att bl.a. den här frågan behöver ses över i ett större sammanhang. Europadomstolen har exempelvis haft anledning att i frågan om en rättvis rättegång förvarit ta ställning till om deltagande i lagstiftningsarbete är förenligt med domares självständighet.

För den enskilde domaren finns det anledning att beakta hur styrt ett uppdrag är och vilken bundenhet det kan leda till. Dessutom finns det all anledning för den offentlige uppdragsgivaren att noga överväga vilken risk för förtroendeskada uppdraget medför. Det gäller naturligtvis alla typer av offentliga uppdrag.

Offentliga och privata styrelseuppdrag

Även om utredningen inte anser att något förbud mot alla offentliga bisysslor bör införas för domare förekommer det uppdrag som torde innebära en större förtroenderisk än andra. Styrelseuppdrag i offentligt ägda bolag och de statliga verk som är helt eller delvis vinstdrivande är såda-

na. Det kan synas svårförenligt med domaruppgiften att ha ett styrelseuppdrag i verk och bolag med ofta mycket övergripande funktioner som berör olika områden inom samhället, t.ex. då det blir aktuellt att utkräva ansvar av styrelsen. Utredningen menar att även om det som regel inte är de offentliga uppdragen som kan få allmänheten att ifrågasätta domarnas oavhängighet kan just de offentliga styrelseuppdragen vara ett undantag, när det är fråga om helt eller delvis vinstdrivande verksamhet. För det fall något annat offentligt uppdrag än ett styrelseuppdrag kan tänkas leda till en intressekonflikt borde det ofta kunna lösas genom tillämpning av jävsbestämmelserna.

När det gäller privata styrelseuppdrag är den praxis som finns från regeringen och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet restriktiv. Godtagbara är bara styrelseuppdrag i företag som inte drivs med vinstintresse samt i bolag i vilket domaren eller hans nära anhöriga har ett beaktansvärt ekonomiskt intresse, och uppdraget kan sägas utgöra led i förmögenhetsförvaltningen. Detsamma gäller uppdrag i andra företag med anknytning till privatlivets område, t.ex. i den egna bostadsrättsföreningen.

De privata styrelseuppdragen i bolag och ekonomiska föreningar är enligt utredningens mening sådana uppdrag där risken för förtroendeskada måste anses påtaglig. Det måste för övrigt ibland gälla även stiftelser. Över huvudtaget kan för de privata uppdragen tänkas finnas ett annat ekonomiskt incitament än för de offentliga. Utredningen ser anledning betona att de privata styrelseuppdragen utgör uppdrag som enligt 7 § LOA i princip inte är tillåtna för domare när verksamheten är vinstdrivande. Även när verksamheten, t.ex. i en stiftelse, inte drivs i syfte att ge ekonomisk vinst, kan den ha sådant innehåll att en domare inte bör vara engagerad i den som styrelseledamot.

Skiljemannauppdrag

Den typ av bisyssla för domare som varit föremål för mest debatt är dock skiljemannauppdragen, framför allt för de högsta domarna. Oavsett vilken typ av skiljeförfarande det är fråga om är det vanligt att just domare anlitas som skiljemän.

Hur skiljemän utses och hur många de skall vara varierar beroende på vad och hur detaljerat parterna avtalat därom. Avtalsparternas överenskommelse kan bestå i uttryckliga bestämmelser eller t.ex. bara ha utformats som en hänvisning till antingen ett skiljedomsinstitut, t.ex. Stockholms Handelskammars Skiljedomsinstitut, reglemente, eller lagen (1999:116) om skiljeförfarande. Parterna bestämmer hur många skiljemännen skall vara. Om inget särskilt bestämts utser som regel vardera parten en skiljeman och de sålunda valda utser den tredje.

Vissa tvister, ofta de med internationell anknytning, brukar avgöras av skiljemän, och de stora multinationella företagen tar regelmässigt in skiljeklausuler i sina kontrakt. Detta brukar anföras som ett argument för att tillåta domares skiljeuppdrag, eftersom den svenska företagsamheten och handelsutbytet sägs gynnas av att den svenska rättsordningen understödjer skiljeförfarandets principer.

På många områden tar parterna ofta in skiljeklausuler i sina avtal (s.k. konventionellt skiljeförfarande), t.ex. i byggbranschen, inom handel och industri och inom sjöfartsnäringen. Ofta görs en hänvisning till att förfarandet skall ske i enlighet med lagen om skiljeförfarande och/eller särskilda skiljedomsinstituts reglementen.

Det är också vanligt att arbetsmarknadens parter i kollektivavtalen bestämmer att tvister skall lösas genom skiljeförfarande. Det gäller både tvister mellan organisationer och mellan en organisation och en medlem. Frågorna avser t.ex. avgångsförmåner, försäkringar och pensioner. Avtalen hänvisar ofta till prövning i särskilda skiljenämnder.

Dessutom föreskrivs i vissa författningar att tvist skall lösas med hjälp av skiljeförfarande (s.k. legalt skiljeförfarande), t.ex. enligt sjölagen, aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. I dessa är det vanligt att hänvisning görs till förfarande enligt lagen om skiljeförfarande, men också särskilda regler för hur skiljeförfarandet skall gå till förekommer.

I förarbetena till den tidigare bisyssleregeln i statstjänstemannalagen (prop. 1970:72 s.79) påtalades den försiktighet domare skall iaktta avseende skiljemannauppdrag. Toleransnivån förutsattes alltså vara särskilt låg i fråga om de uppdragen. Detta har i praxis ansetts gälla inte minst de uppdrag där en domare utses av eller representerar bara den ena parten i en tvist. I vissa fall har detta dock tillåtits, t.ex. när den enskilde parten varit ett statligt eller kommunalt organ eller i tvist rörande försäljningar från dödsbo. I de senare fallen har det haft betydelse att uppdra-

gen bedömts vara av begränsad omfattning och att den enskilda part som utsett domaren varit ett dödsbo som så småningom skulle upplösas. Däremot anses enligt Domstolsverkets riktlinjer att domare oftast utan några betänkligheter kan åta sig att vara ordförande i skiljenämnd eller ensam skiljeman.

I belysning av de skarpa uttalanden som gjorts från lagstiftarens sida i fråga om domare och skiljemannauppdrag skulle rättsläget kunna sägas vara det - när domaren företräder bara en part - att det egentligen inte finns något utrymme alls för sådana uppdrag annat än när alldeles särskilda omständigheter föreligger. Ändå förekommer uppdragen i viss utsträckning.

Man kan möjligen hävda att det inte finns någon principiell skillnad i fråga om att vara av enskild part vald skiljeman respektive ordförande eller ensam skiljeman. Likväl måste risken i det första fallet vara större för att allmänheten får uppfattningen att domaren kommer i en viss beroendeställning till parten, eller att domaren vill komma i åtnjutande av framtida skiljemannauppdrag och därför ändå i någon utsträckning låter partsintresset styra sina ställningstaganden. Även om en del av de parter som förekommer i skiljetvister sällan eller aldrig förekommer i domstol, medför det trots allt en viss risk för att domaren någon gång skall hamna i en jävssituation, vilket förvisso inte är något olösligt problem men dock ett praktiskt.

Som partsutsedd skiljeman gör domaren ett fundamentalt avsteg ifrån sitt "vanliga" arbetssätt i det att parten tillåts påverka det tvistelösende organets sammansättning. Det kan inte bortses från risken för att någon uppfattar det som en form av bindning till en part. Med hänsyn till det starka intresset av att domstolarnas oberoende inte får sättas i fråga, kan uppdrag som partsutsedd skiljeman inte anses tillåtna.

Bland argumenten för att domare skall få ha skiljemannauppdrag har anförts bl.a. att ordningen har tillämpats länge utan att den veterligen medfört större problem och att den utav tradition inte ansetts vara otillåten. De argumenten menar vi har inte någon större tyngd. Allmänhetens uppfattning om ordningen är det svårt att veta något säkert om, och traditionen innebär inget rättfärdigande i förtroendehänseende. Dessutom har det för inte så länge sedan under en relativt lång period - från mitten av 1920-talet till 1970 - rått förbud för de högsta domarna att ha bl.a. dessa uppdrag.

Ett annat argument är att domarna får kunskaper och erfarenheter av rättsområden där tvister ofta brukar lösas genom skiljeförfarande. De flesta kunskaper och erfarenheter får naturligtvis antas vara givande och stimulerande för den enskilde domaren. I vilken utsträckning det egentligen tillför domstolen något är svårt att bedöma. Det räcker knap-

past heller som skäl för att legitimera en bisyssla när omständigheterna i övrigt innebär klar risk för förtroendskada.

Det hävdas ibland att det från allmän synpunkt är angeläget att domare kan delta i skiljeförfarandena för att med sin kompetens garantera att skiljedömandet håller en hög juridisk kvalitet. Detta intresse kan enligt utredningens bedömning dock inte generellt väga tyngre än det allmänna intresset av att upprätthålla ett grundmurat förtroende för domstolarna.

Den aspekt som utredningen menar är den avgörande för om domare skall få ha skiljemannauppdrag är frågan om allmänhetens förtroende. Det är svårt att göra säkra uttalanden om allmänhetens uppfattning om just skiljemannauppdragen jämfört med andra bisysslor. Det är dock vissa förhållanden som regelmässigt påpekas i debatten. I det sammanhanget ser utredningen anledning påpeka att det visserligen kan ifrågasättas hur stor betydelse den allmänna debatten skall ha, men att det i ett sammanhang då allmänhetens förtroende har den största betydelse finns anledning att tillmäta det som förekommit viss vikt.

Ett av dessa förhållanden gäller det faktum att domare, som har som huvudsaklig uppgift att handlägga mål i en process i vilken allmänheten vanligtvis har full insyn, ”vid sidan om” löser tvister där sekretess är huvudregel. Detta kan innebära en risk för förtroendskada.

Ett annat förhållande är att skiljeuppdragen ofta är mycket välbetalda, även i förhållande till domarlönen. Det är inget fel i sig att skiljeuppdragen är välbetalda. Problemet ligger i att möjligheten till ett så påtagligt inkomsttillskott kan ge misstanke om att alltför stor möda läggs ner på de uppdragen jämfört med det ordinarie arbetet. I praktiken skulle det innebära att det blir arbetshindrande bisysslor, vilket nog ofta är svårt att visa. Till detta kommer dessutom att det är svårt att utesluta att det lukrativa i uppdragen skapar ett förhållande till parterna som kanske i och för sig inte utgör något jävsproblem, eller - om så är fallet kan lösas med jävsreglerna - men som kan inge allmänheten farhåga för domstolens eller domarens objektivitet.

Det förhållandet att en skiljedom kan komma att klandras vid den domstol där skiljedomaren tjänstgör eller inom överrättens domkrets kan inte heller negligeras ur förtroendesynpunkt, även om det inte lär vara något vanligt problem. I allmänhetens ögon är sannolikt det förhållandet att det är skiljedomarens kollegor som prövar domen tillräckligt för att ifrågasätta objektiviteten.

Vad utredningen kunnat konstatera genom sina kontakter och samråd är dock att det framför allt är de högsta domarnas möjlighet att syssla med ibland omfattande och mycket välavlönad tvistlösning vid sidan om det egentliga dömandet som ifrågasätts.

De argument vi ovan diskuterat för respektive mot domares rätt att ha skiljemannauppdrag menar vi gäller för alla som utövar domartjänst, alltså även icke-ordinarie domare. Det går visserligen inte att komma ifrån att några av dem gäller i än större utsträckning för de högsta domarna, framför allt det som har betydelse för allmänhetens förtroende såsom sekretessen i förfarandet, ersättningarna och överprövningen. De högsta domarna har trots allt en ställning i samhället som gör att inte ens tillstymmelse till misstanke om olämpliga bindningar får förekomma. I vissa länder görs också viss sådan åtskillnad mellan olika domarkategorier. Utredningen menar dock att argumenten gör sig gällande lika starkt för alla domare även om det är på olika sätt. Underrättsdomaren har t.ex. genom en större kontakt med allmänheten anledning att vara försiktig med sitt val av engagemang. Det förhållandet gäller i något mindre utsträckning för domarna i hovrätt och kammarrätt, men där tillkommer å andra sidan det faktum att de domstolarna ofta är sista instans för prövning, vilket ställer stora krav på förtroende.

Ett av de skäl som anförts mot att domare skall få ha skiljeuppdrag är att prejudikatbildningen blir lidande. Rättsfrågor undandras praxisbildningen. Den kunskap som kunnat tillföras ett större antal domare hamnar hos ett mindre antal skiljedomare. Frågan om samhällets resurser avsedda för tvistlösning i domstol bör få medverka därtill har väckts. Skiljemannaförfarandet kan ju i viss mån sägas konkurrera med domstolsprövning.

Det kan dock ifrågasättas i vilken utsträckning de tvister som nu avgörs genom skiljeförfarande hade blivit föremål för domstolsprövning om domare hade saknat rätten att vara skiljedomare. Frågan har diskuterats i ett flertal utredningar. Skiljedomsutredningen presenterade t.ex. i sitt slutbetänkande Näringslivets tvistlösning (SOU 1995:65) en statistisk undersökning enligt vilken lika stor andel advokater som domare verkar som skiljemän och att detta förekommer även bland professorer och bolagsjurister eller bland andra som t.ex. utländska jurister och f.d. domare (som fortfarande var yrkesverksamma inom annat område). Skiljedomsutredningen har för övrigt lämnat vissa förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för de allmänna domstolarna att pröva förmögenhetsrättsliga tvister med anknytning till näringslivet. Förslagen går bl.a. ut på att sådana tvister skall kunna avgöras på vissa tingsrätter med specialisering för detta och att på olika sätt förstärka underinstansernas kompetens på det området. Dessutom föreslås lättnader i möjligheten att hänskjuta en fråga direkt till Högsta domstolen och fortsatt övervägande i fråga om att begränsa möjligheterna att överklaga hovrättens domar till Högsta domstolen.

Skiljedomsutredningens förslag i den delen bereds för närvarande i Regeringskansliet och har inte lett till något lagförslag. Om förslagen

genomförs skulle man kunna tänka sig att benägenheten att föra sådana tvister till domstol ökar och att Högsta domstolen i högre grad än idag kan ägna sig åt prejudikatskapande verksamhet också inom näringslivets område. Näringslivets med fleras behov av skiljedomare skulle också bli något mindre. Däremot är det enligt utredningens mening inte sannolikt att enbart ett förbud i sig mot skiljemannauppdrag för domare skulle få effekten att fler tvister förs till domstol. De förhållanden som uppfattas som skiljeförfarandets fördelar - framför allt smidighet, snabbhet, sekretess och ibland kostnaderna - kvarstår. Effekten lär snarare bli att än fler skiljemannauppdrag erbjuds personer från andra yrkeskategorier som också besitter lämplig kompetens, t.ex. advokater och professorer. Om förbudet skulle rikta sig bara mot de högsta domarna skulle andra domare anlitas i större utsträckning.

Utredningen menar alltså att prejudikatbildningen troligen inte påverkas påtagligt av enbart ett förbud mot domarnas skiljemannauppdrag. Däremot går det inte att utesluta viss påverkan, bl.a. genom att viss tid torde frigöras för den dömande verksamheten i domstolen. En prejudikatbildande instans bör rimligen lägga så mycket tid som möjligt på sin huvuduppgift. Ur förtroendesynpunkt kan det heller inte vara ett orimligt krav att dömande verksamhet utövas antingen privat eller offentligt.

Sammantaget anser utredningen att skälen mot att domare har skiljemannauppdrag som ensam skiljedomare eller ordförande i skiljenämnd, med hänsyn till vikten av allmänhetens förtroende för domstolarnas verksamhet är så pass starka att det som huvudregel inte är förenligt med regeln om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Någon åtskillnad i synsättet mellan de högsta domarna och andra bör inte göras.

Samma strikta bedömning behöver däremot inte göras för tvister enligt utländska skiljeavtal, eftersom förtroenderisken inte är lika påtaglig, och man bör inte bortse från de argument som har att göra med gynandet av svenskt handelsutbyte. Med utländska skiljeavtal avser vi avtal enligt vilka skiljemannaförfarandet skall äga rum utom riket eller där båda parter har hemvist utom riket. När ena parten är svensk gör anknytningen till Sverige att den strikta bedömning som annars är utredningens utgångspunkt bör gälla.

En mindre strikt bedömning kan det också finnas utrymme för i förfaranden som har sin grund i avtal mellan arbetsmarknadens parter och i legala skiljeförfaranden med anknytning till något offentligt organ, t.ex. Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor. Risken för förtroendeskada kan i dessa fall som en utgångspunkt antas vara mindre än i de andra fall då enskilda parter för process. De kollektivavtalsgrundade processerna rör sig ofta om små belopp och andra slags frågor än de mer traditionella tvisterna. Däremot är antalet ärenden relativt stort och skulle, för det fall de i stället skulle prövas av domstol, utgöra en inte obetydlig belast-

ning på dessa. Utredningens uppfattning är att domares medverkan i de nu nämnda typerna av tvister kan anses ha ett inslag av samhällsnytta som till skillnad från i de övriga fallen inte nödvändigtvis måste vika för risken för förtroendeskada.

Existerande specialregler

Skälen bakom de särskilda regler om förbud mot vissa bisysslor för domare, som utredningen redovisat i avsnitt 3.3.5, gör sig alltjämt gällande. Reglerna bör därför finnas kvar.

7.1.4 Verkschefer

Att de som har ledande befattningar i den offentliga förvaltningen bör vara särskilt försiktiga med bisysslor har ofta påpekats. Riskerna för förtroendeskada bedöms i deras fall vara större än för offentliganställda i allmänhet. Denna restriktiva inställning har kommit till uttryck i riksdagen (AU 1984/85:1) och även bekräftats i praxis. Det gäller framför allt cheferna för de statliga verken, dvs. generaldirektörer, landshövdingar, universitets- och högskolerektorer m.fl. Verkschefernas bisysslor brukar ganska ofta figurera i den allmänna debatten. Verkscheferna har också, tillsammans med några andra grupper av anställda i ledande ställning, en längre gående skyldighet än andra statsanställda att redovisa sina bisysslor. De skall enligt Chefsavtalet lämna uppgift till arbetsgivaren om sina bisysslor. Arbetsgivaren får besluta att verkschefen skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan.

Enligt Statistiska centralbyråns kartläggning har verkscheferna som grupp i särklass mest bisysslor bland de offentliganställda. 82 % av verkscheferna har en eller flera bisysslor. Genomsnittet för de statsanställda är 23 %. Det är också vanligare att verkscheferna har fler än en bisyssla. Den största delen av verkschefernas bisysslor är uppdrag inom den offentliga sektorn. Det rör sig oftast om statliga utredningsuppdrag och uppdrag som ledamot eller ordförande i statliga nämnder, verks- och bolagsstyrelser. Tre fjärdedelar av verkscheferna uppger att deras huvudsakliga bisyssla är av sådant slag. Uppdragsgivare är vanligtvis regeringen eller Regeringskansliet. Även om styrelseuppdrag i privata bolag inte är någon dominerande bisyssla för verkscheferna är sådana uppdrag vanligare bland dem än bland övriga statsanställda. Att driva egen kommersiellt inriktad verksamhet är däremot mycket ovanligt bland verkscheferna jämfört med andra statsanställda. När det gäller motivet till bisysslan säger 32 % av verkscheferna att den är ett åliggande som är knutet till anställningen som verkschef och 49 % att en annan offent-

lig arbetsgivare har önskat att de skall åta sig bisysslan. Ekonomiska skäl är sällsynta. En mycket stor del av verkscheferna säger sig ha fått information av arbetsgivaren om vilka bisysslor som är tillåtna och själva informerat arbetsgivaren om sina bisysslor.

Kartläggningen ger enligt utredningens uppfattning inget belägg för att verkscheferna, även om de har jämförelsevis många uppdrag vid sidan av tjänsten, generellt ägnar sig åt bisysslor som medför risk för förtroendeskada. De flesta bisysslor som verkscheferna har förefaller vara offentliga uppdrag som ofta på ett eller annat sätt är förknippade med uppgiften att vara verkschef. Verkscheferna har ofta inte eftersträvat bisysslan utan fått den på grund av mer eller mindre starka önskemål från en offentlig uppdragsgivare, vanligen regeringen eller Regeringskansliet. Det finns ett allmänt intresse att arbetsuppgifterna i bisysslan blir utförda. Risken för förtroendeskada är i allmänhet inte stor i sådana fall. Problemet för verkscheferna kan ibland snarare vara att regeringen får dem att åta sig flera bisysslor än vad som egentligen är bra för deras myndighet och dem själva, dvs. mera en fråga om arbetshinder än om förtroendeskadlighet.

Resultaten av kartläggningen och utvärderingen av praxis ger enligt utredningens uppfattning ingen anledning att skärpa förbudet mot bisysslor just för verkscheferna. Det nuvarande förbudet är tillräckligt för att sätta stopp för verkschefernas förtroendeskadliga bisysslor i enskilda fall. En restriktiv syn på verkschefernas bisysslor bör gälla även i fortsättningen. Mycket stor försiktighet bör iaktas i fråga om konsultverksamhet och styrelseuppdrag i affärsföretag, särskilt om det finns anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

Det är synnerligen angeläget att verkscheferna föregår med gott exempel på bisyssleområdet. Dels har de allmänhetens och massmedias ögon på sig och dels anger de tonen när det gäller bisysslor för övriga anställda i verket. Deras inställning till bisysslor och deras sätt att uppmärksamma och behandla bisysslefrågor i verket är ofta avgörande för om en god "bisysslekultur" existerar eller inte.

7.1.5 Universitets- och högskolelärare

I högskolelagen finns som tidigare nämnts en särskild bisyssleregulering för universitets- och högskolelärares verksamhet. Till skillnad från de ovan nämnda är den tillåtande och inte förbjudande. Den ger lärarna rätt att vid sidan av anställningen som lärare ha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens område, förutsatt att läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. En sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens arbete inom ramen för anställningen.

Bestämmelsen innebär en utvidgad rätt för högskolelärare, i förhållande till andra statsanställda, att ha sådana bisysslor avseende forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens område som annars skulle kunna betraktas som förtroendeskadliga. Rekvisiten för förtroendeskada enligt LOA har ”tunnats ut”. Det gäller framför allt den hänsyn som vid riskbedömningen skall tas till bisysslans anknytning till myndighetens arbetsområde. När man prövar risken för förtroendeskada enligt 7 § LOA skall risken anses vara större om bisysslan har anknytning till myndighetens område. Så är inte fallet i fråga om högskolelärares FoU-bisysslor ”inom anställningens ämnesområde”. Det kriterium som säger att risken ökar om bisysslan är av mera kvalificerat slag kan möjligen också vara undantaget, eftersom forskning och utveckling typiskt sett är av kvalificerat slag.

Rekvisiten har dock inte tagits bort. Läraren får inte skada allmänhetens förtroende för högskolan och den forskning som bedrivs där. Risk för förtroendeskada vid lärares FoU-bisysslor kan föreligga t.ex. om en lärare har ett bestämmande inflytande över ett företag som bedriver verksamhet inom den egna institutionens ämnesområde eller om flera lärare vid en institution genom bisysslor har ett gemensamt ekonomiskt engagemang utanför högskolan. Det är särskilt allvarligt om det finns en risk för att engagemanget påverkar institutionens verksamhet eller högskolans val av samarbetspartners eller om lärarna i sin privata verksamhet åtar sig uppdrag som kunnat lämnas till högskolan. Ju större inflytande läraren har över högskolans verksamhet desto större är risken att bisysslan kan vara förtroendeskadlig.

En del av den allmänna debatt kring bisysslor som har förekommit de senaste åren har handlat om just högskolelärarna. Bilden som givits har varit att förekomsten av bisysslor bland högskolelärare är mycket vanlig. Enligt den statistiska undersökningen har 38 % av högskolelärarna någon bisyssla. Av dessa har 35 % bisyssla som anställning eller uppdrag hos offentlig arbetsgivare, 29 % egen kommersiellt inriktad verksamhet, 20 % ideellt förtroendeuppdrag och 18 % anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare. Mer än hälften ägnar sammanlagt mindre än 15 timmar per månad åt bisysslorna. För de flesta, 73 %, fanns det beröring mellan bisysslorna och verksamheten vid högskolan. Nästan tre fjärdedelar av de bisysslande högskolelärarna tjänade högst 30 000 kr per år på bisysslorna. När det gäller informationen om bisysslor uppgav 60 % av högskolelärarna att arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna, 43 % att arbetsgivaren har begärt uppgift om bisysslor och 75 % att han eller hon hade informerat arbetsgivaren om sina bisysslor.

Vi har konstaterat att bisysslor förekommer i stor utsträckning inom framför allt vissa ämnesområden. Detta faktum måste emellertid beak-

tas ihop med bestämmelsen om FoU-bisyssla vars syfte är att universitets- och högskolelärarna i ökad utsträckning skall få utöva sådana bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete som innebär att de använder sina speciella ämneskunskaper. Avsikten med att i större omfattning tillåta FoU-bisysslorna var enligt föredragande statsrådet att på bästa sätt ta till vara den samhälleliga resurs som finns i den högt kvalificerade och specialiserade kompetensen hos högskolans lärare. Den möjligheten finns genom högskolelagens bisysslebestämmelse. Detta är enligt utredningens mening tillräckligt för att bestämmelsen bör finnas kvar.

Till detta kommer att lärarna i sin undervisning kan ha användning för de erfarenheter som vunnits genom kontakter med samhället utanför högskolan och att erfarenheterna på så sätt kommer studenterna till godo. Enligt utredningens uppfattning ger gällande regler högskolorna ett tillräckligt utrymme att lokalt ordna förhållandet mellan bisysslor och huvudanställningen vid lärosätet så att allmänhetens förtroende för högskolan inte skadas. Det måste givetvis ske på ett sådant sätt att lärarna undervisar i önskvärd omfattning och att de även i övrigt är tillgängliga för studenterna. Självfallet får det inte heller förekomma att de lärare som företrädesvis forskar missgynnas av andras bisysslor. Det finns också skäl att inskräpa vikten av de ändringar som genomfördes i högskoleförordningen den 1 januari 1999 och som inte synes ha slagit igenom fullt ut. Det är således angeläget att lärarna verkligen fullgör sin skyldighet att underrätta högskolan om alla sina ämnesanknutna bisysslor, liksom att högskolan dokumenterar underrättelserna och håller dem så ordnade att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har. Öppenheten är i sig ett sätt att minska riskerna för och misstankar om att högskolelärarna åtar sig bisysslor som genom sin art eller omfattning är olämpliga. Det är också viktigt att ingen ges intrycket att högskolorna tar för lätt på sin uppgift att bedöma det lämpliga i lärarnas olika bisysslor. Med det förslag som utredningen redovisar nedan i avsnitt 7.4.3 blir det en skyldighet för högskolan att förbjuda en lärare att ha en förtroendeskadlig bisyssla som kommit till högskolans kännedom.

7.1.6 Vilka bisysslor blir att betrakta som förtroendeskadliga?

Utredningen har i det föregående lämnat förslag om hur det allmänna förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor bör utformas. Förslaget innebär inga sakliga ändringar i förbudsregeln. Vi har däremot föreslagit att bestämmelsen förtydligas genom att den anger de områden där risken för förtroendeskada är särskilt stor. Det innebär att myndigheterna även i fortsättningen med tillämpning av en allmänt hållen bestämmelse från fall till fall skall avgöra om en bisyssla är förtroendeskadlig. Man bör inte underskatta svårigheterna i denna bedömning. Det är inte helt lätt att ge ett entydigt svar på frågan vilket förtroende allmänheten har för arbetstagarens och myndighetens opartiskhet i en viss bisysslesituation.

När man i praktiken skall avgöra om en bisyssla är så förtroendeskadlig att den bör förbjudas, måste man ta hänsyn till en rad omständigheter. I detta avsnitt lämnar utredningen synpunkter på hur en sådan bedömning bör göras. Vidare finns i bilaga 4 en enkel checklista till stöd för bedömningen.

För att en bisyssla skall vara otillåten behöver det inte ha konstaterats att den anställde verkligen har varit partisk i något ärende eller att allmänhetens förtroende för myndigheten eller dess anställda faktiskt har minskat. Det räcker att det finns risk för att allmänheten sätter opartiskheten i fråga på grund av bisysslans blotta existens.

Det gäller att bedöma hur stor risken för förtroendeskadlighet är i det enskilda fallet. Men det betyder inte att varje liten och avlägsen risk för minskat förtroende bör medföra att myndigheten skall förbjuda den anställde att ha bisysslan.

Man bör i det enskilda fallet göra en samlad bedömning av de omständigheter som kan påverka allmänhetens förtroende för den anställdes och myndighetens opartiskhet. Hur stor är risken för att förtroendet rubbas och vilken grad av risk kan man godta? Vid bedömningen bör man ta hänsyn till dels vilka arbetsuppgifter den anställde har i sin huvudanställning och vilket slags verksamhet myndigheten bedriver, dels vad bisysslan går ut på.

Den närmare beskaffenheten av både myndighetens och den anställdes arbetsuppgifter har stor betydelse för bedömningen av vilken risk för förtroendeskada som är acceptabel. Särskilt försiktig bör man vara när myndigheten har uppgifter som innebär rättskipning, myndighetsutövning, tillsyn, upphandling eller förvaltning av egendom. De verksamhetsområden som då kommer i blickpunkten är bl.a. domstolarna, åklagarna, polisen, kriminalvården, försvaret, tullen, länsstyrelserna, skatteförvaltningen, kronofogdarna, lantmäteriet och kontrollmyndigheterna på byggnads-, hälsovårds- och miljöområdena. Det kan finnas andra områ-

den där särskild vaksamhet kan vara nödvändig trots att de inte tillhör något av de nyss nämnda. Dit hör Regeringskansliet. Frågor om departementsanställdas bisysslor kan ofta vara känsliga från olika synpunkter.

Försiktighet bör iaktas även om arbetstagaren i fråga inte själv har arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning etc. men är anställd hos en myndighet med sådan verksamhet. Det gäller också när myndighetens huvudverksamhet ligger inom andra områden än myndighetsutövning etc. men den enskilda arbetstagaren har sådana uppgifter. Anställda med ledningsuppgifter bör också vara särskilt försiktiga med bisysslor. Dessutom blir chefernas attityd till bisysslor lätt mönsterbildande i en myndighet eller förvaltning.

Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor omfattar även dem som är anställda på deltid hos en myndighet eller förvaltning. Men om arbetstagarens verksamhet vid sidan av deltidsarbetet inte är att betrakta som förtroendeskadlig, kan arbetsgivaren inte rimligen förhindra den med motiveringen att den skulle vara någon annan typ av otillåten bisyssla.

När man bedömer risken för förtroendskada bör bisysslans beskaffenhet och omfattning få stor betydelse.

Vad beträffar bisysslans beskaffenhet kan man anta att riskerna för förtroendskada är mindre om arbetsuppgifterna i bisysslan kan sägas vara av enklare slag jämfört med uppgifterna i huvudanställningen hos myndigheten. En förutsättning är dock naturligtvis att inte bisysslan eller bisysslegivaren i övrigt har någon beröring med myndigheten.

Om bisysslan innehåller arbetsuppgifter av samma eller liknande slag som dem som arbetstagaren skall utföra i sin huvudanställning hos myndigheten eller förvaltningen blir riskerna för förtroendskada avsevärt större än om det inte finns någon sådan koppling (jfr. dock vad som sagts i avsnitt 7.1.5 om högskolelärares ämnesanknutna bisysslor). Likaså föreligger högre risker när det företag eller den person för vars räkning bisysslan utförs driver verksamhet inom myndighetens arbetsområde eller har intressen som på något sätt är förknippade med myndighetens verksamhet.

Till de typer av bisysslor som ofta ligger i riskzonen hör anställningar och uppdrag, däribland styrelseuppdrag, hos privata företag. Detsamma gäller egen kommersiellt inriktad verksamhet, t.ex. konsultverksamhet. Det finns skäl att se särskilt strikt på bisysslor av denna typ för arbetstagare med uppgifter inom rättskipning, myndighetsutövning, tillsyn, upphandling eller egendomsförvaltning.

Bland mindre riskabla bisysslor kan nämnas fackliga och ideella förtroendeuppdrag. Det bör dock påpekas 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. I fråga om fackliga uppdrag bör 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.

Medborgerliga förtroendeuppdrag kan i allmänhet inte betraktas som otillåtna bisysslor för offentligt anställda.

Regeln om förbud mot förtroendskadliga bisysslor blir tillämplig inte bara på bisysslor hos enskilda arbetsgivare eller uppdragsgivare utan även när bisysslan utförs för en offentlig myndighets räkning. Men i det senare fallet behöver man mera sällan räkna med risker att allmänhetens förtroende skall rubbas. Det är som regel ett allmänt intresse att en myndighet kan anlita andra myndigheters anställda för uppgifter som av något skäl inte kan utföras av den egna personalen. Att låta någon annan offentliganställd göra arbetet som en bisyssla är ofta ett effektivt och billigt sätt att få en angelägen arbetsuppgift utförd. En betydande del av de offentligt anställdas bisysslor är av detta slag. Inte minst det statliga utredningsväsendet skulle stå sig slätt, om inte uppdragen i kommittéerna skulle vara en tillåten bisyssla för offentliganställda.

Man kan därför i allmänhet förutsätta att en bisyssla som lämnats av en myndighet är riskfri vid bedömning av förtroendskadligheten. Myndigheter som lämnar uppdrag som bisysslor till en offentliganställd bör dock vara uppmärksamma på bisyssleproblematiken och i den mån det behövs ta upp frågan om ev. förtroendskadlighet med bisyssletagaren och dennes anställningsmyndighet. Särskilt bör man se upp med bisysslor som kan leda till s.k. tvåinstansjäv. En offentliganställd bör avstå från bisysslor hos en myndighet, om man kan förutse att han eller hon annat än i något rent undantagsfall måste anmäla jäv i den domstol eller myndighet där han eller hon har sin huvudanställning och där den förra myndighetens ställningstaganden kan bli föremål för prövning.

Allmänna intressen kan i och för sig ibland tala för att en arbetstagare åtar sig en bisyssla hos någon enskild när det är av vikt för denne att få anlita en offentliganställd som expert eller när det är angeläget för bisyssletagaren att höja sin kompetens på ett sätt som kommer anställningsmyndigheten till godo. Men en bedömning av risken för att allmänhetens förtroende för arbetstagaren eller den myndighet eller domstol där han eller hon är anställd rubbas måste ändå göras. Om det då visar sig att denna risk är så stor att den trots det motstående allmänintresset inte framstår som försvarlig bör bisysslan förbjudas. Allmänhetens förtroende för förvaltningens opartiskhet väger i detta fall tyngre än intresset av att uppgiften utförs som bisyssla av just den offentliganstälde som var aktuell.

En arbetstagare kan ha ett starkt personligt intresse att åta sig en viss bisyssla. Sådana intressen kan enligt utredningens mening undantagsvis göra att en något högre risk för förtroendeskada kan godtas. Det gäller företrädesvis för ideella och liknande uppdrag. Utredningen vill dock erinra om att även t.ex. ideella organisationer kan ha sådan verksamhet och omfattning att det finns anledning att i varje fall noggrant pröva huruvida en högre risk kan motiveras. Det finns också anledning att vara på sin vakt mot att en från början "oförarglig" bisyssla så småningom får ett sådant ändrat innehåll och omfattning att den riskerar att bli förtroendeskadlig.

Bisysslans omfattning har betydelse för bedömningen av risken för förtroendeskada. En mera omfattande och tidskrävande bisyssla kan vara mera riskfylld än en som är kortvarig och inte kräver någon större arbetsinsats.

För riskbedömningen kan det vidare ha betydelse om arbetstagaren direkt eller indirekt har ekonomiska fördelar av bisysslan. Det kan också röra sig om andra förmåner än ersättning i pengar eller om ekonomiska förmåner åt någon närstående till bisysslenehavaren.

Den form i vilken bisysslan bedrivs har i allmänhet ingen betydelse för frågan om den är förtroendeskadlig eller ej. En bisyssla som i övrigt inte kan anses förtroendeskadlig blir inte detta bara av den anledningen att den bedrivs i bolagsform. En bisyssla som i sig bedöms som riskfri, t.ex. författarverksamhet eller rådgivning av något slag, får därför som utgångspunkt anses tillåten även om den utförs exempelvis i eget bolag. Sedan kan man från andra synpunkter diskutera det lämpliga i att vissa kategorier av offentliganställda "sätter sig på bolag".

1966 års bisyssleutredning anförde (SOU 1969:6 s.75 ff.) en rad omständigheter, hänförliga till huvudanställningen och till bisysslan, som enligt deras uppfattning skulle ha betydelse vid bedömning av om en bisyssla var förtroendeskadlig eller ej. Vi har redogjort för dessa i kapitel 3. Våra ovan redovisade synpunkter stämmer i många stycken överens med vad den förra bisyssleutredningen sagt i dessa delar.

Vi har också i kapitel 6 konstaterat att praxis kan sägas ha ganska konsekvent tagit fasta på de synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet bör bedömas som gjordes av 1966 års bisyssleutredning. Detta har lett till en till synes relativt enhetlig praxis. Det är ovanligt att regeringen ändrar myndigheternas besked om en bisysslas tillåtlighet i de fall då den anställde har överklagat myndighetens beslut. Utredningens intryck av praxis är att den är stabil och väl avvägd. Den bör även i fortsättningen kunna vara till vägledning när man skall bedöma om en bisyssla är förtroendeskadlig.

En annan utgångspunkt har varit att förbudet i princip gäller även då arbetstagaren är ledig från sin anställning, men att det är tveksamt vil-

ken betydelse förbudet skall tillmätas om arbetstagaren under ledigheten upprätthåller en anställning där förbudet saknar betydelse för bisysslan. Utgångspunkten bör enligt utredningens mening vara densamma. Det måste dock finnas ett utrymme för olika bedömningar också beroende på t.ex. hur länge ledigheten varar, utsikterna att arbetstagaren återvänder till huvudanställningen eller om det som arbetstagaren är ledig för så småningom i praktiken framstår som huvudanställning.

En fråga som praxis inte har svarat på är hur bisysslereglererna förhåller sig till författningar om rätt till ledighet för vissa engagemang, t.ex. rätten att under viss tid driva näringsverksamhet (lagen 1997:1293 om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet). Eftersom bisysslereglererna gäller även under ledighet skulle lagen kunna anses komma i konflikt med förbuden mot bisysslor. Det problemet skulle kunna tänkas uppkomma i förhållande även till andra tjänstledighetsförfattningar. Enligt den nämnda lagen har en arbetstagare rätt att under högst sex månader vara ledig från sitt arbete för att själv eller genom juridisk person driva näringsverksamhet. Arbetstagarens verksamhet får dock inte konkurrera med arbetsgivarens verksamhet och ledigheten får inte innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet (3 §). Verksamheten som bedrivs under ledigheten kan uppfattas som en bisyssla i förhållande till huvudanställningen. Den aspekten berörs dock inte i lagens förarbeten, utan vad som däri angetts som exempel på att ledigheten kan innebära en väsentlig olägenhet är t.ex. att verksamheten inte kan fortgå på normalt sätt och att avsevärda arbetsbalanser uppkommer eller att det blir större kostnadsökningar.

Att man genom ledighet skulle kunna få en viss syssla "godkänd", som i annat fall bedöms som t.ex. förtroendskadlig, kan uppenbarligen inte ha varit lagstiftarens avsikt. För att lagarna bättre skall korrespondera med varandra menar utredningen att även den verksamhet som skall bedrivas under ledigheten bör beaktas när arbetsgivaren bedömer rätten till ledighet. Utredningen föreslår därför att inte heller näringsverksamheten enligt 3 § lagen om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet skall få innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet. Detta skulle ge arbetsgivaren en uttrycklig möjlighet att avslå en begäran om ledigheten för verksamhet som innebär t.ex. en förtroendskadlig bisyssla.

7.2 Arbetshindrande bisysslor

Utredningens bedömning: Det finns inget som tyder på att arbetshindrande bisysslor generellt skulle vara ett problem. Det är till stor del en arbetsledningsfråga att uppmärksamma bisysslor som är ett hinder i

arbetet. Gällande regler ger arbetsgivarna möjlighet att stoppa bisysslor som är arbetshindrande.

Förbud för anställda att ha bisysslor som inverkar hindrande på arbetet i huvudanställningen finns inom alla delar av den offentliga sektorn. Arbetsgivaren kan ålägga arbetstagaren att upphöra med en sådan bisyssla. En arbetstagare är skyldig att på begäran lämna uppgift om bisysslan till arbetsgivaren. Bestämmelserna om arbetshindrande bisysslor finns i kollektivavtal. De har i stort sett samma innehåll i de olika avtalen.

Det allmänna intresset av att ha en effektiv förvaltning gör ett förbud mot arbetshindrande bisysslor motiverat. Att det bör finnas regler om arbetshindrande bisysslor är knappast kontroversiellt. Det är självklart att man skall använda sin arbetskraft och kompetens åt de arbetsuppgifter för vilka man anställts och får lön. Anställningarna skall utformas så att de kräver en insats som motsvarar lönen. Bisysslorna är något som hör till fritiden. Det finns inga hållbara argument för den på sina håll förekommande inställningen att man har "rätt" att använda en viss andel av sin betalda arbetstid åt bisysslor. En myndighet som ser genom fingrarna med arbetshindrande bisysslor är inte värd allmänhetens förtroende.

Myndigheternas och kommunernas praxis visar inte på några större problem när det gäller att tillämpa gällande bestämmelser om arbetshindrande bisysslor. Genom de kontakter som utredningen har haft med myndigheter och kommuner har det dock framgått att det finns stora variationer i vilken inblick de har i förekomsten av bisysslor och i hur framför allt kommunerna väljer att agera. Det är därför rimligt att räkna med ett visst mörkertal i fråga om arbetshindrande bisysslor.

Det går inte att genom resultaten av vår egen enkätundersökning dra slutsatsen att arbetshindrande bisysslor generellt skulle vara ett problem för myndigheter, kommuner och landsting. Men det betyder naturligtvis inte att det skulle saknas anledning för arbetsgivarna att i enskilda fall uppmärksamma bisysslor som är ett hinder i arbetet. Det är i hög grad en arbetsledningsfråga. Den kan sannolikt ofta lösas lokalt och informellt genom direkta åtgärder från arbetsledningens sida. Men det kan inte uteslutas att arbetsgivaren ibland väljer att blunda för arbetshindrande bisysslor.

Vilka konsekvenser av en bisyssla som gör den arbetshindrande är i allmänhet uppenbart. Det kan handla om att arbetstagaren är borta från arbetsplatsen utan giltigt skäl, har svårt att hålla tider och att utföra schemalagda arbetsuppgifter eller i övrigt inte "orkar med" de uppgifter som normalt hör till anställningen. Svårigheten ligger snarare i att visa på ett samband mellan bisysslan och bristen i sättet att utföra arbetsupp-

gifterna. Som framgår av AD 1997 nr 18 är detta dock inte något oöverstigligt hinder för en arbetsgivare som vill utnyttja bestämmelsen, i synnerhet som denna är utformad som en s.k. arbetsgivarventil.

Arbetsgivaren kan enligt gällande bestämmelser ålägga en arbetstare att helt eller delvis upphöra med en bisyssla som arbetsgivaren anser vara hindrande för arbetet. Utredningen anser att sådana bestämmelser om förbud mot arbetshindrande bisysslor ger de statliga och kommunala arbetsgivarna tillräckliga möjligheter att, om de vill, stoppa bisysslor som hindrar anställda från att sköta sitt arbete.

Det är angeläget att myndigheter och förvaltningar utnyttjar den möjlighet att ingripa mot arbetshindrande bisysslor som bestämmelserna ger. Ledningen har ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att arbetsmiljön vid myndigheter och förvaltningar är bra. Om det finns brister i dessa avseenden och de visar sig bero på alltför omfattande bisysslor, bör arbetsgivaren utnyttja den möjlighet som bisyssleförbudet ger att komma till rätta med missförhållandena. Att arbetstiden är "fri" eller att de anställda arbetar mycket på distans är inget skäl för arbetsgivaren att låta bli att ingripa mot missbruk av möjligheten att ha bisysslor. Det allmänna intresset av att motverka arbetshindrande bisysslor är enligt utredningens mening så starkt att arbetsgivaren närmast har en skyldighet att ingripa mot sådana bisysslor.

Myndigheter och förvaltningar bör alltså inhämta de upplysningar som behövs för att bedöma bisysslor och förbjuda dem om de inverkar hindrande på arbetet. Hur detta skall gå till behandlas i avsnitt 7.4.

7.3 Konkurrensbisysslor

Utredningens förslag och bedömning: Det finns inget som tyder på att konkurrensbisysslor utgör något större problem. Prövningen av om en bisyssla är konkurrensskadlig eller ej skall ligga på arbetsgivaren och inte på regeringen.

De som är anställda hos staten, kommunerna eller landstingen får inte driva eller delta i verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens. Denna tredje typ av otillåten bisyssla - konkurrensbisyssla - regleras i kollektivavtal på både det statliga och det kommunala området.

Konkurrensbisysslorna är de som senast blev föremål för reglering. På den statliga sidan gjordes detta i anslutning till 1970 års bisysslelagstiftning och på den kommunala i mitten av 90-talet. Motivet var att myndigheterna i relativt stor utsträckning hade börjat driva kommersiell verksamhet som var konkurrensutsatt och, på den kommunala sidan, att marknadsliknande former för driften av bl.a. sjukvården hade blivit allt

vanligare. Det ansågs då inte rimligt att en myndighet utsattes för skada genom att anställda konkurrerade med myndigheten. Bestämmelserna infördes i kollektivavtalen närmast i förtydligande syfte. Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor hade därtills ansetts täcka även konkurrensbisysslorna

I det statliga avtalet är förbudet mot konkurrensbisysslor begränsat till att gälla arbetstagare vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet. Det är inom området för den verksamheten som arbetstagaren inte får ha anställning, uppdrag eller del i företag eller annars i förvärvssyfte utöva verksamhet. Det kommunala avtalet saknar sådan begränsning. Förbudet mot konkurrensbisysslor kan alltså användas inom alla kommunala verksamhetsområden. Precis som beträffande de andra bisyssletyperna kan en kommunal arbetsgivare dels begära de uppgifter som behövs för att bedöma en bisyssla, dels förbjuda bisysslan. På den statliga sidan kan en arbetstagare få ett särskilt medgivande av regeringen att ha en konkurrensbisyssla.

Bestämmelserna som sådana har såvitt vi kunnat se inte förorsakat några större tillämpningsproblem. Praxis är inte särskilt omfattande. Däremot kan man genom några av de kartläggningar som gjorts i kommuner konstatera att det i viss omfattning förekommer att anställda driver egen verksamhet inom precis samma område som den förvaltning de arbetar vid handhar. Eftersom det rör sig om endast revisioner, som gjorts stickprovvis, och det varierar hur förfrågningar och kontroller görs i övrigt finns det anledning att räkna med ett mörkertal. På den statliga sidan finns ett fåtal avgöranden i vilka regeringen har haft att ta ställning till begäran om medgivande att ha konkurrensbisyssla. Man kan också med stöd av den kartläggning vi låtit göra med hjälp av SCB konstatera att många av dem som har bisysslor också svarat att det finns beröring mellan någon av bisysslorna och verksamheten i huvudanställningen. Det behöver dock inte innebära att det är fråga om någon konkurrerande verksamhet.

Införandet av förbudet mot konkurrensbisysslor motiverades med att myndigheter, som drev kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet, kunde lida ekonomisk skada om tjänstemännen fick konkurrera fritt med de myndigheter där de var anställda. Ibland hade bisysslan kunnat betraktas som förtroendeskadlig och därmed förbjudas. Men så hade inte alltid varit fallet.

Den statliga affärs- och uppdragsverksamheten har ökat i omfattning sedan reglerna om konkurrensbisysslor infördes. Många statliga myndigheter bedriver i dag någon form av kommersiell verksamhet inom åtminstone någon del av sitt område. Även i kommunerna och landstingen är sådan verksamhet omfattande. Arbetskraften är i dag snarast mer "rörlig" genom att anställda mer än tidigare går fram och tillbaka

mellan de olika sektorerna. Detta sker samtidigt som myndigheternas verksamhet i vissa fall helt skall finansieras genom intäkter och bedrivs i konkurrens med privata företag. Vi anser det rimligt att myndigheter som bedriver sådan näringsverksamhet inte utsätts för ekonomisk skada genom att deras anställda får fritt konkurrera med myndigheten. Det finns därför skäl att även fortsättningsvis ha ett förbud mot konkurrerande bisysslor.

Även för konkurrensbisysslorna gäller att det inte finns någon skarp gräns i förhållande till de förtroendeskadliga bisysslorna. Att en anställd har en bisyssla på den egna myndighetens område kan i vissa fall vara både olämpligt från konkurrenssynpunkt och förtroendeskadligt.

Det statliga förbudet mot konkurrensbisysslor kan bara tillämpas vid myndigheter som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet. Denna begränsning, som inte finns på det kommunala området, förefaller onödig. Det finns ingen entydig definition av begreppet uppdragsverksamhet. Det är oklart om avgiftsfinansierad verksamhet enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191), som kan vara konkurrensutsatt, hör till det område där förbud mot konkurrensbisysslor kan användas. Många myndigheters verksamhet finansieras både med anslag och intäkter från uppdragsverksamhet. Gränserna mellan de båda områdena är inte skarpa. En anställd kan arbeta med både anslags- och intäktsfinansierad verksamhet. En verksamhet kan det ena året vara anslagsfinansierad för att nästa år vara intäktsfinansierad. Samma typ av verksamhet kan hos en myndighet vara finansierad med anslag och hos en annan myndighet finansieras med avgifter. Ibland är verksamheten helt konkurrensutsatt, ibland är den inte det.

Mot denna bakgrund skulle den statliga konkurrensbisysleregels begränsning till affärs- och uppdragsverksamhet enligt utredningens mening kunna tas bort. Detta blir med utredningens förslag liksom hittills en fråga för parterna. På det kommunala området finns ingen motsvarande begränsning. Det har såvitt man vet inte vållat några problem. Det blir de ansvariga myndigheternas sak att avgöra om en verksamhet är av sådant konkurrensutsatt slag att en bisyssla inom området bör förbjudas. Den avgörande omständigheten blir därvid om myndigheten lider någon form av skada, ekonomisk eller annan, på grund av bisyslan.

Anställningsmyndigheten har bäst förutsättningar att bedöma om en bisyssla medför skadlig konkurrens för myndigheten och om den kan tillåtas. Vi ser ingen anledning varför regeringen i fortsättningen skall pröva sådana frågor. Hänvisningen till ALFA i förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel bör därför tas bort. I stället bör arbetsgivaren på detta område ha samma möjligheter i fråga om uppgifter om bisysslor som vi förordat beträffande de arbetshindrande sysslorna. Detta återkommer vi till i avsnitt 7.4.

Frågan om formen för reglering diskuteras i avsnitt 7.5.

7.4 Kontrollsystemet

Utredningens förslag och bedömning: De offentliga arbetsgivarnas möjligheter att på ett tidigt stadium reagera mot förtroendskadliga bisysslor förbättras framför allt på den statliga sidan. Arbetsgivare som får kännedom om en förtroendskadlig bisyssla skall ålägga arbetstagaren att upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Frågan kan i sin helhet bli föremål för överprövning enligt arbetstvistlagen. Arbetsgivaren skall också informera sina anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendskadlig. Offentligt anställda skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter arbetsgivaren behöver för att kunna bedöma arbetstagarnas bisysslor. Skyldigheten omfattar alla bisysslor. Bestämmelserna placeras i lagen om offentlig anställning och blir tillämpliga inte bara i staten utan även i kommuner, landsting, kommunalförbund och försäkringskassor. Arbetsmarknadens parter behåller möjligheten att i kollektivavtal reglera hur arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor skall bedömas och vad som skall bli följden av att arbetstagare har sådan bisyssla. Arbetstagaren skall fortfarande ha möjlighet att få besked av arbetsgivaren om dennes syn på en bisyssla, men författningsregleringen av denna fråga upphävs. Domare som anställs genom beslut av regeringen, chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen samt direktörer för allmänna försäkringskassor skall på eget initiativ anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. Vid tillämpningen av bestämmelserna om bisysslor skall för de grupperna Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, regeringen respektive styrelsen för försäkringskassan vara arbetsgivare. Anmälningsskyldigheten regleras i författning.

7.4.1 Behövs ett nytt kontrollsystem?

Enligt direktiven skall utredningen se över både reglerna om förtroendeskadliga bisysslor och framför allt kontrollfunktionen, dvs. ordningen för hur man kan se till att reglerna följs. Utredningen skall undersöka hur det nuvarande kontrollsystemet för de förtroendeskadliga bisysslorna, baserat på den enskildes bedömning kombinerat med en beskedsrätt - s.k. frivillig kontroll, kan förändras. Det finns enligt direktiven mycket som talar för att det finns ett sådant behov. En förändring skulle kunna innebära att en anmälningsskyldighet för bisyssleininnehav införs i viss omfattning, men även andra alternativ, exempelvis tillståndskrav för vissa bisysslor, kan övervägas.

Utredningen har inte funnit någon anledning att föreslå någon större förändring i fråga om vilka bisysslor som skall vara tillåtna eller inte. Reglerna om förbud mot bisysslor är ändamålsenligt utformade. De är generellt hållna och bör enligt utredningens uppfattning vara det även i framtiden. Men regler av detta slag måste backas upp av ett effektivt kontrollsystem. Det måste vara möjligt för myndigheterna att se till att reglerna efterlevs.

Dagens regler bygger på dels den frivilliga kontrollen, dels vissa möjligheter för arbetsgivaren att ta reda på vilka bisysslor som förekommer och ta ställning till dem. Anmälningsskyldighet för bisysslor förekommer framför allt i kollektivavtal för vissa chefskategorier. Därutöver kan särskilda villkor förekomma i enskilda anställningsavtal. Frågan är då om kontrollsystemet fungerar tillfredsställande eller om det finns anledning att förändra det.

Den statistiska undersökningen om bisysslor har visat på en omfattning av bisysslor som enligt vår mening generellt sett inte är alarmerande eller förvånansvärt stor. Denna bild bekräftas av den information som utredningen har fått genom sina kontakter med statliga myndigheter, försäkringskassor, kommuner och landsting. Vi har emellertid också konstaterat att det inte utesluter problem inom enskilda förvaltningsområden eller yrkesgrupper. Myndigheter och förvaltningar med t.ex. myndighetsutövning, tillsyn och upphandling bland arbetsuppgifterna kan ha ett särskilt intresse av att veta bl.a. om de anställda har bisysslor inom samma verksamhetsområde. Genom undersökningen har vi också kunnat notera att såväl arbetsgivare som anställda i relativt liten utsträckning utnyttjar de formella möjligheter som finns att ge och få information om bisysslor.

Utredningens kontakter med myndigheter och förvaltningar har också visat på ganska stora variationer i fråga om hur arbetsgivarna väljer att agera. Exempelvis har vissa statliga myndigheter utarbetat utförligt informationsmaterial med vägledning om bisysslors tillåtlighet. En del myndigheter är också måna om att hålla frågan levande och ta upp den

med nyanställda, i utvecklingssamtal och vid utbildningstillfällen. Det är dock inte hos alla arbetsgivare som informationen ”når ut” till de anställda. Vidare kan en del kommuner sägas till fullo ha utnyttjat sin möjlighet att begära uppgifter om bisysslor medan andra har valt att undvika sådant av bl.a. integritetshänsyn. Ett gemensamt drag för i stort sett alla myndigheter vi varit i kontakt med har dock varit att man i och för sig är medveten om att otillåtna bisysslor kan förekomma, men samtidigt har praktiskt svårt att utan konflikter med den anställde hantera frågan. En sektor som avviker något från det mönstret är landstingen, där man framför allt av konkurrensskäl tycks ha haft bisysslefrågan mer aktuell och också valt att ta upp den i anställningsavtal och att ge t.ex. verksamhets- och avdelningschefer ansvar för att samla in uppgifter om bisysslor från övrig personal.

Problemet är inte i första hand att kunna tillämpa bisysslereglerna på bisysslor som uppmärksammas utan snarare att otillåtna bisysslor upptäcks först när det är för sent. De är inte de materiella reglerna utan kontrollsystemet som brister. En del av de olämpliga bisysslor som emellanåt uppdagats har kommit som en överraskning för arbetsgivarna. Att en bisyssla varit att betrakta som otillåten kan för övrigt ibland också vara en överraskning för den anställde.

Bisysslefall uppmärksammas och debatteras ibland i massmedia. Kritiken mot anställda som har och myndigheter som tolererar olämpliga bisysslor kan vara hård. Redan förekomsten av något eller några enskilda fall av förbjudna bisysslor, framför allt förtroendeskadliga, kan vara tillräckligt för att allmänhetens förtroende för myndigheter skall få sig en ordentlig knäck.

Det sagda leder inte till att någon absolut vattentät och närgången kontroll av bisysslor bör eftersträvas. För det första är det inget som skulle gynna arbetsklimatet i myndigheter och förvaltningar. Det finns inte heller någon anledning tro att man med en rimlig insats av resurser faktiskt skulle kunna konstruera ett sådant kontrollsystem. Likväl finns det skäl att söka åstadkomma ett sätt för arbetsgivarna att bättre än idag kunna skaffa sig information om bisysslor och så tidigt som möjligt ingripa mot dem framför allt om de är förtroendeskadliga men även arbetshindrande eller konkurrerande.

7.4.2 Olika alternativs för- och nackdelar

Det viktigaste målet med ett ändrat kontrollsystem tycker vi är att de materiella bisysslereglerna når sitt syfte, dvs. att olämpliga bisysslor upptäcks och stoppas. En grundläggande förutsättning för en effektiv kontroll av hur bisysslereglerna efterlevs är att reglerna är enkla och tydliga. Den anställde måste ha möjlighet att kunna bedöma var gränsen

mellan tillåtna och otillåtna bisysslor går, så att han eller hon vet när det är påkallat att förhöra sig om arbetsgivarens syn på saken. Arbetsgivaren å sin sida måste genom reglerna få en klar bild av vilka bisysslor det kan finnas anledning att förbjuda eller diskutera med den anställde.

Förutom möjligheten att skaffa sig kunskap om förekomsten av bisysslor måste arbetsgivaren ha befogenhet att agera och att ålägga någon rimlig påföljd när så behövs. Kontrollfunktionen måste vara organiserad så att befogenheter och ansvar för att utöva kontrollen är fördelade på ett tydligt sätt. Kontrollsystemet måste samtidigt uppfattas som rättvist för att fungera effektivt. Det är en fördel både för den anställde och för myndigheten om ett ingripande kan ske tidigt och kanske på ett informellt sätt, innan mera kännbara sanktioner behöver tillgripas.

En stor del av ansvaret för bedömningen av bisysslor ligger för anställda i stat och försäkringskassa på den anställde själv, med den nämnda rätten att få myndighetens besked om bisysslan är förtroendskadlig eller ej. Det systemet skapades med utgångspunkten att det förutsattes att arbetstagarna skulle använda sig av den möjligheten när de tvekar om sitt ställningstagande. En fördel med systemet är naturligtvis att arbetsgivaren slipper "lägga sig i" saker som kanske ofta upplevs höra till den anställdes privatliv. Arbetsgivaren behöver inte heller ha några mer eller mindre omfattande rutiner för att bedöma bisysslor som anmäls. Å andra sidan finns det nackdelar. Dels kan förekommande bisysslor komma som överraskningar för arbetsgivaren i ett läge då allmänhetens förtroende för myndigheten redan har rubbats. Dels har inte den statliga arbetsgivaren rätt att ge något formligt besked i fråga om en förtroendskadlig bisyssla så länge inte den anställde har begärt något sådant.

De nackdelarna skulle man kunna komma undan om man i stället kräver tillstånd till eller anmälan av bisysslor. Båda systemen ger emellertid ett omfattande administrativt arbete. Arbetsgivaren skall ju inte bara ta emot uppgifter om alla bisyssleförhållanden, som dessutom ändras hela tiden. Arbetsgivaren förutsätts också antingen ge besked om tillstånd eller, beträffande anmälningsystemet, i vart fall ha gjort en bedömning av bisysslans tillåtlighet. En utebliven reaktion kan ju lätt uppfattas som ett godkännande. Till detta kommer flera andra olägenheter. För det första är det långt ifrån säkert att alla anställda kommer att anmäla alla relevanta bisysslor eller söka tillstånd för dem. Systemen förutsätter nämligen att den anställde skall känna till vilka bestämmelser som gäller och kunna bedöma vilka sysslor som kan vara tveksamma. Det är också svårt att göra generella avgränsningar beträffande vilka bisysslor som skall anmälas eller som kräver tillstånd. Inom en och samma myndighet kan finnas så många olika kombinationer av arbetsuppgifter, befattningar och bisysslor att det skulle kräva en hel del spe-

cialreglering, vilket knappast skulle göra systemet lätt att överblicka. Att å andra sidan kräva att alla bisysslor skall anmälas eller kräva tillstånd leder till att en mängd fullkomligt harmlösa bisysslor blir föremål för arbetsgivarens inblick eller bedömning, vilket inte är önskvärt för någon. Erfarenheterna av tillämpningen av de anmälningsskyldigheter som finns idag på några områden är inte alltigenom goda.

Det är i praktiken knappast någon skillnad mellan tillståndsprövning och anmälningsskyldighet kombinerad med rätt för arbetsgivaren att förbjuda bisysslan. Nackdelarna med generella anmälnings- eller tillståndssystem är enligt vår mening sammantaget så stora att vi inte ser dessa som något alternativ till dagens bestämmelser. Generellt sett behövs inte så hård kontroll som ett anmälnings- eller tillståndssystem medför. Genom våra kontakter med myndigheter och förvaltningar har vi också fått intrycket att det av anförda skäl finns ett motstånd mot sådana obligatorium. Vi menar att det finns bättre sätt att ge möjligheter till kontroll.

7.4.3 Ett nytt kontrollsystem

Beslut i fråga om förtroendskadliga bisysslor

Mer ändamålsenligt än både dagens system på den statliga sidan med s.k. frivillig kontroll och ett med generell anmälnings- eller tillståndspflicht är enligt utredningens mening att ge arbetsgivaren en möjlighet att inhämta uppgifter om de anställdas bisysslor för att kunna få en bild av och bedöma vad som förekommer. Arbetsgivarens möjlighet blir reell genom att arbetstagarna åläggs att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs. Skyldigheten att lämna uppgifter bör gälla alla bisyssletyper. Detta påminner om det kontrollsystem som idag finns på den kommunala sidan.

Om sådana uppgifter visar att någon förtroendskadlig bisyssla förekommer eller att arbetstagaren avser att åta sig sådan bisyssla, är det väsentligt att arbetsgivaren gör vad han kan för att den inte skall förekomma. Arbetsgivaren skall därför vara skyldig att ålägga arbetstagaren att upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Fortfarande kan det emellertid finnas fall då arbetstagaren vill ha ett besked om en bisyssla av något slag som arbetsgivaren inte känner till. Den möjligheten bör finnas kvar men behöver inte vara författningsreglerad. Bestämmelsen i 12 § anställningsförordningen om besked rörande bisysslor kan upphävas. Det måste nämligen anses självklart att varje anställd har rätt att rådfråga sin arbetsgivare om bisysslor och få ett snabbt svar. Många gånger torde frågan kunna lösas redan på det stadiet, dvs. utan att arbetsgivaren behöver meddela något formellt åläggande. Om arbetstagaren där-

emot inte finner sig i arbetsgivarens bedömning bör ett skriftligt åläggande ges.

Som en följd av att 12 § anställningsförfordningen upphävs, bör de bestämmelser i en rad myndighetsinstruktioner m.m. som anger vilken myndighet etc. som ger besked i fråga om bisysslor också upphävas. Det kan förutsättas att de arbetstagare det gäller är medvetna om var olika administrativa beslut avgörs.

En arbetsgivare som begärt uppgifter om bisysslor bör av anständighetsskäl ge arbetstagarna besked också för det fall det inte finns någon invändning mot bisysslorna. En arbetsgivare som inte meddelar arbetstagaren sin syn på bisysslor som på något sätt kommit till hans kännedom riskerar dessutom att arbetstagaren ser tystnaden som ett godkännande av bisysslan. Det bör dock kunna ske på ett mer informellt sätt än genom ett motiverat, skriftligt ställningstagande. Ett skriftligt besked bör dock ges om arbetstagaren begär det.

När det gäller att ha kontroll över bisysslorna är frågorna i långa stycken desamma för de arbetshindrande bisysslorna som för förtroendeskadliga bisysslor och konkurrensbisysslor. Som vi konstaterat finns det ingen knivskarp gräns mellan olika bisysslor på det sättet att de skulle kunna anses vara skadliga på bara antingen det ena eller det andra sättet. Det kan alltså vara fråga om flera olika inslag av skadlighet som varken är lätta eller alltid särskilt angelägna att skilja åt. Bisysslor som inverkar hindrande på den offentliga anställningen genom att ta tid från denna och kanske göra arbetstagaren svår att nå kan lätt påverka allmänhetens förtroende för både honom eller henne och för myndigheten. Vad som grundat arbetsgivarens bedömning när en arbetstagare ålagts att upphöra med en bisyssla bör naturligtvis framgå av det skriftliga beslutet oavsett om beslutet fattats med stöd av lag eller avtal.

Överprövning

Ett förbud mot förtroendeskadlig bisyssla innebär att den anställde får arbetsgivarens syn på förtroendeskadligheten klar för sig. Frågan om förtroendeskada handlar i så stor utsträckning om allmänhetens förtroende att frågan bör få bedömas även av annan än arbetsgivaren. Det ter sig enligt vår mening naturligare att överprövningen i sista instans görs enbart av Arbetsdomstolen och inte som ibland idag av regeringen. Redan idag kan domstol på den statliga sidan i sin helhet pröva huruvida bisysslor är förtroendeskadliga. På den kommunala sidan prövas om arbetsgivaren överskridit sin befogenhet enligt arbetsgivarventilen. Bedömningen av förtroendeskada är av sådant intresse att prövningen bör avse hela frågan inom alla sektorer. Att domstol skall pröva frågan förutsätter dock att arbetstagaren eller hans fackliga organisation väcker

talans i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Med den föreslagna ordningen kommer alla prövningar av bisysslor att i någon utsträckning kunna bli föremål för överprövning i domstol. Systemet blir på så sätt enhetligt. Arbetsgivarens beslut är omedelbart verkställbara. Den domstol som prövar beslutet har dock möjlighet att under de förutsättningar som anges i 15 kap 3 § rättegångsbalken förordna om lämplig åtgärd. Genom att domstol har möjlighet att fullt ut bedöma om en bisyssla är förtroendskadlig bör det inte heller finnas någon reell möjlighet för en arbetsgivare att "välja" att definiera en bisyssla som arbetshindrande eller konkurrensbisyssla för att få överprövningen begränsad till vad som gäller för arbetsgivarventil.

Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor

De övriga bisysslorna gäller på ett annat sätt än de förtroendskadliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, även om också sådana bisysslor förvisso kan leda till att förtroendskada uppstår. Även i de fallen måste arbetsgivaren, liksom enligt gällande avtalsbestämmelser, på något sätt kunna ingripa mot bisysslor som arbetsgivaren anser påverkar myndighetens eller förvaltningens dagliga verksamhet genom att hindra eller konkurrera med denna. Som vi har påpekat, och resonerar ytterligare om nedan i 7.5, finns det i och för sig skäl som talar för att reglera även arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor i författning. De förtroendskadliga bisysslorna intar dock på flera sätt en särställning och är de som det i allmänhetens intresse finns ett särskilt behov av att författningsreglera. Hur arbetsgivaren skall kunna ingripa mot de andra bisyssletyperna kan enligt utredningens mening regleras i kollektivavtal. Däremot kan som nämnts arbetsgivarens möjlighet att begära uppgifter om bisysslor av praktiska skäl inte begränsas till de som kan anses förtroendskadliga. Den avgränsningen skulle förutsätta en förhandsbedömning av antingen arbetstagaren eller arbetsgivaren.

Med det ovanstående resonemanget utgår utredningen givetvis ifrån att det även fortsättningsvis kommer att finnas viss avtalsreglering om arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor och att bestämmelserna dessutom, bl.a. med hänsyn till de synpunkter som förts fram i detta betänkade, ses över.

Uppgifter om bisysslor

Idag finns en skillnad mellan de statliga och de kommunala avtalen när det gäller arbetsgivarens rätt att inhämta uppgifter om arbetshindrande

bisyssla. Den statliga arbetsgivaren får begära uppgift om bisysslan bara om arbetsgivaren anser att det finns anledning till detta med hänsyn till arbetstagarens sätt att sköta sina arbetsuppgifter. I kommuner och landsting kan arbetsgivaren däremot begära de uppgifter som behövs för att bedöma arbetstagarens bisyssla utan något krav på att denna redan skall ha påverkat arbetsinsatsen. Även om denna skillnad antagligen inte i praktiken har någon större betydelse anser utredningen att arbetsgivarens rätt att inhämta uppgifter inte skall vara villkorad.

Myndigheternas och förvaltningarnas beredskap mot otillåtna bisysslor kan ordnas på olika sätt beroende på framför allt myndighetens verksamhet och förekomsten av arbetsuppgifter som ligger i riskzonen samt myndighetens struktur och storlek. I våra kontakter har vi t.ex. stött på vissa förvaltningar som årligen samlar in skriftliga uppgifter om bisysslor, medan andra har valt att ta upp frågan i samband med utvecklingssamtal eller på annat sätt regelbundet. Det väsentliga ligger inte i exakt vilket förfarande som väljs utan att det görs på ett sätt som fyller sitt syfte. Det är myndighetsledningens uppgift att se till att detta fungerar.

En rad olika omständigheter måste vägas in när en bisysslas tillåtlighet skall bedömas. Dessa omständigheter varierar mellan olika myndigheter och verksamhetsområden. De överväganden som behövs om den närmare utformningen av kontrollsystemet görs bäst inom respektive myndighet. Centralt utarbetade föreskrifter skulle knappast vara ändamålsenliga. Inte minst större myndigheter eller förvaltningar riskerar att ett obligatoriskt och regelbundet skriftligt förfarande blir ohanterligt och byråkratiskt. Det bör därför stå varje arbetsgivare fritt att avgöra vilket förfaringssätt som lämpar sig bäst. Med hänsyn till att innehaven av bisysslor hela tiden växlar, bör det i alla fall ske med viss regelbundenhet. Ett lämpligt komplement till arbetsgivarens möjlighet att ta in uppgifter borde också kunna vara att det görs till ett naturligt inslag för de anställda att meddela nya eller förändrade förhållanden.

För arbetsgivarens del blir det viktigt att faktiskt skaffa de uppgifter som behövs för bedömningen av bisysslor men också att det sker inom rimliga gränser. Det är utomordentligt viktigt att inhämtandet av uppgifter inte går längre än vad som är motiverat för att man skall kunna ingripa mot otillåtna bisysslor. Det kräver givetvis visst omdöme med hänsynstagande till t.ex. grundlagsskyddade rättigheter och rätten till respekt för privatlivet. Det skall inte innebära att uppgifter slentrianmässigt krävs in av alla anställda. Man bör i stället koncentrera sig på de områden där risken för förtroendeskadliga bisysslor är störst och gå selektivt och noggrant till väga med hänsyn till olika grupper av anställda och typer av bisysslor.

Mellan det kommunala avtalets bisysslebegrepp och definitionen i praxis av bisyssla enligt LOA finns en skillnad genom att förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska och ideella organisationer inte räknas som bisyssla enligt det kommunala avtalet. Som vi tidigare anført kan i vart fall inte ideella förtroendeuppdrag undantagslöst anses helt harmlösa. Visserligen kan man utgå från att så ofta är fallet beträffande såväl de ideella som de andra förtroendeuppdragen. De bör dock definieras som bisyssla och bli föremål för den bedömning som annars görs i varje enskilt fall. Sannolikt finns det skäl att söka en praktisk lösning på eventuella problem eftersom det i flera fall föreligger en lagstadgad rätt att ha vissa sådana uppdrag.

Arbetsgivaren har som sagt att ta hänsyn till vissa grundläggande rättigheter som t.ex. artikel 8 i Europakonventionen om envars rätt till respekt för sitt privatliv. En offentlig myndighet får enligt denna företa ingrepp i den rätten bara om det har stöd i lag och är "nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten, offentlig trygghet eller landets ekonomiska välfärd, för att förebygga oordning eller kriminalitet, för att skydda hälsa eller moral, eller för att skydda andras rättigheter och friheter". Enligt Europadomstolens praxis kan sådana inskränkningar godtas bara om det finns ett trängande samhällsbehov och inskränkningen har ett legitimt syfte och inskränkningen står i rimligt förhållande till det legitima syftet.

Vissa av de upplysningar som skall lämnas angående bisysslor skulle kunna ses som ett ingrepp i rätten till privatliv. Utredningen menar dock att det med hänsyn till de krav på opartiskhet och likabehandling som i allmänhetens intresse ställs på offentliga arbetstagare finns ett konventionsenligt motiverat behov av de föreslagna befogenheterna för arbetsgivaren. Dessutom är det så, att uppgifterna i många fall finns att tillgå på andra håll och är allmänt kända.

Information om bisysslor

Vårt förslag bygger på att ansvaret för bisysslor är delat mellan arbetsgivare och arbetstagare. Myndigheterna får ett utökat ansvar genom att på ett smidigare sätt kunna utöva viss kontroll. Att arbetsgivaren är tillräckligt insatt i gällande regler och praxis för att genomföra detta är inte för mycket begärt. Både myndigheten och dess anställda har ett starkt intresse av att deras anseende för opartiskhet m.m. inte kommer till skada. Vi menar därför att det inte är orimligt att myndigheterna tar på sig en mera aktiv roll än hittills.

För att arbetstagarens ansvar skall vara rimligt föreslår vi att arbetsgivaren åläggs att informera de anställda om vilka förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig. Informationsskyldigheten för arbets-

givarna är i och för sig en pålaga som kan upplevas som betungande, men faktum är att anställningsförordningen redan idag ålägger de statliga myndigheterna en sådan i fråga om de förtroendskadliga bisysslor. Väl fungerande information till anställda minskar risken för att olämpliga bisysslor förekommer och utgör därmed ett viktigt led i det förebyggande arbetet.

Utredningen utgår från att myndigheter och förvaltningar informerar sina anställda om kollektivavtalsregler om arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor i samband med informationen om de förtroendskadliga bisysslorna.

Verksamhetstyper, arbetsuppgifter och andra förhållanden varierar så mycket att utredningen inte i detalj vill reglera hur informationsskyldigheten skall uppfyllas. Vägledande för tid och sätt att informera bör alltid vara att syftet bakom de regler och den praxis som finns skall föras fram, dvs. att i inte bara allmänhetens utan även i arbetsgivares och anställdas intresse bedriva en verksamhet som alla som kommer i kontakt med kan känna förtroende för. Om arbetsgivaren har en policy för bisysslor, vilket utredningen menar bör vara fallet, är det viktigt att denna verkligen når fram till varje anställd. Om informationen sedan lämnas vid anställningstillfället, i utvecklingssamtal, på intranät eller på annat sätt kan anpassas efter verksamheten. Att frågan hålls aktuell är alltid viktigt.

7.4.4 Anmälningsskyldighet för vissa arbetstagare

De skäl mot ett anmälning- eller tillståndssystem som utredningen redovisat i föregående avsnitt menar vi är bärande även i fråga om enskilda grupper av anställda. I direktiven har angetts att det, utöver för dem som omfattas av Chefsavtalet, kan finnas skäl att överväga sådana system särskilt för vissa arbetstagare där samhällets krav gör sig särskilt gällande, exempelvis domare, åklagare, poliser och officerare. I dessa grupper bör man utan tvekan vara särskilt försiktig med bisysslor. Men utredningen har inte blivit övertygad om att särskilda författningsreglerade anmälningssystem för dessa "känsliga" grupper generellt skulle leda till effektivare kontroll och bättre möjligheter att komma till rätta med olämpliga bisysslor. Sådana system kräver detaljregler om avgränsning mellan olika kategorier av anställda och olika typer av bisysslor. Det blir krångligt och ger ingen hållbar garanti för ett verkningfullt kontrollsystem. De generella förändringar vi föreslagit ger även inom de nyss nämnda områdena tillräckliga möjligheter att få kännedom om och ingripa mot otillåtna bisysslor. Med vårt förslag kan arbetsgivaren välja mellan formella anmälningssystem och mindre fasta kontakter mellan arbetsgivare och arbetstagare, allt efter vad som passar bäst för respekti-

ve myndighet eller förvaltning. Den arbetsgivare som vet att särskilt känsliga uppgifter förekommer har desto större anledning att bemöda sig om både att få upplysningar och ge information. Samma sak menar vi gäller i fråga om att söka finna vissa typer av arbetsuppgifter som bland alla anställda skulle förutsättas innebära samma risk.

Anmälningsskyldighet för vissa chefskategorier finns i Chefsavtalet och försäkringskassornas direktörsavtal. Vi tror att det inte minst i allmänhetens ögon finns ett intresse av att den anmälningsskyldigheten finns kvar. Det gäller framför allt verkscheferna och de högre domarna. Anmälningsskyldigheten bör dock gälla alla bisysslor och utan anmaning. Avtalsbestämmelserna har visat sig vara svåra att tillämpa. Kännedomen om dem har inte varit den bästa. Bestämmelserna bör förenklas och, i enlighet med vad som antyds i utredningens direktiv, flyttas till författning såvitt avser domare, verkschefer och direktörer i försäkringskassorna. Bestämmelserna måste utformas så att anmälningsskyldigheten inte innebär att de s.k. negativa opinionsfriheterna enligt 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen inskränks.

JK riktade i sin förstudie kritik mot det nuvarande kontrollsystemet eftersom erfarenheterna visar att det ”inte är helt ovanligt att förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor överträds”. JK menade att det skulle kunna övervägas om inte anmälningsskyldigheten enligt Chefsavtalet bör utsträckas till att omfatta också vissa andra tjänstemän inom myndigheterna som kan anses utgöra riskgrupper när det gäller tilltron till den offentliga förvaltningen. Av samma skäl som ovan anförts är vi tveksamma till om kontrollen därigenom skulle bli så mycket bättre.

7.4.4.1 Domare

Domarna intar en särställning bland de statsanställda. De har fått en särskild plats i utredningens direktiv. Bisysslebestämmelserna för domare skall gås igenom särskilt och det skall undersökas om den nuvarande regleringen är tillräcklig. Enligt direktiven är 1993 års domarutredning en god utgångspunkt för utredningen.

Frågan om i vilken utsträckning det bör vara tillåtet för domare att ha bisysslor har utredningen behandlat ovan i avsnitt 7.1.4. Här tar utredningen upp frågan hur kontrollsystemet bör vara utformat för domarna.

Domarutredningen anförde (SOU 1994:99, del A s.281 ff.) bl.a. följande om anmälningsskyldighet m.m. för domare med utgångspunkt i att utredningen var i en situation då de hade att överväga att stärka domarnas rättsliga ställning. Den bedömning domaren själv gjort (av om en bisyssla är olämplig eller inte) kan visserligen komma att prövas som en fråga om disciplinansvar för en otillåten bisyssla. Systemet bör dock vara utformat så att en sådan prövning inte minst när det gäller domare i

görligaste mån inte behöver aktualiseras. Det kan övervägas om inte arbetsgivarens idag avtalsreglerade rätt att få del av uppgifter om bisysslor beträffande de ordinarie domarna med hänsyn till deras särskilda ställning i stället borde regleras i lag. - En anmälningsskyldighet beträffande bisysslor kan författningsregleras i olika former. Det är ett stort och väl byråkratiskt steg att införa en för alla domare gällande obligatorisk anmälningsskyldighet. I stället kan man tänka sig en ordning med en skyldighet som inträder efter arbetsgivarens anfordran eller också att den obligatoriskt gäller endast vissa domartjänster eller vissa typer av bisysslor. - Beträffande de omdiskuterade skiljemannauppdragen nämndes som olika alternativ att diskutera antingen tillstånd eller anmälning eller en kombination för dessa uppdrag och eventuellt vissa andra typer av bisysslor som räknas upp i lag. Den nuvarande ordningen med Tjänsteförslagsnämnden och regeringen som prövande instanser ansågs lämplig, även om utredningen menade att det kunde övervägas att ge domstolen genom domstolschefen ett större inflytande. Slutligen anfördes att det i vart fall borde ingå i prövningen att yttrande inhämtades från domarens chef och att det bör finnas en möjlighet för domare att inhämta domstolschefens oförbindande råd.

Med hänsyn till att domare konstitutionellt intar en särställning, att de bör stå över varje misstanke om olämpliga bisysslor och att frågan bör lösas enhetligt för domstolsväsendet anser utredningen att anmälningsskyldighet bör införas för de domare som anställs genom beslut av regeringen. Det leder visserligen, som Domarutredningen påpekade, till en viss administration när anmälningarna skall behandlas. Detta torde dock inte vara något större problem annat än möjligen inledningsvis, när en viss "anstormning" av anmälningar kan väntas. Anmälningar om nya bisysslor kan sedan antas komma regelbundet och i en omfattning som är hanterlig.

Om anmälan görs till arbetsgivaren i stället för till domstolschefen ser utredningen ingen större skillnad i administrativt avseende mellan ett obligatoriskt anmälningssystem och ett system där skyldighet inträder bara efter arbetsgivarens anfordran. Fördelar med att alla bisysslor anmäls är att alla förekommande bisysslor blir synliga och kan bedömas enhetligt. Utredningen föreslår att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN) skall utöva arbetsgivarens befogenheter i fråga om bisysslor när det gäller domare som anställs genom beslut av regeringen. Det innebär att anmälan på eget initiativ skall göras till TFN. Genom att bisysslorna anmäls till en myndighet där anmälningarna blir offentliga ges allmänheten en möjlighet till insyn. Bisysslorna blir enhetligt bedömda av en myndighet som dels enligt rådande ordning ger besked i bisysslefrågor, dels står längre ifrån enskilda domare än t.ex. domstolschefen gör.

Prövningen hamnar inte heller hos regeringen, vilket ur konstitutionell synpunkt är en fördel.

Bestämmelserna om domarnas anmälningsskyldighet bör tas in i lag.

För de icke ordinarie domarna - bortsett från de som anställs genom beslut av regeringen och bör omfattas av anmälningssplikten - bör de generella bisysslebestämmelserna gälla, vilket innebär att respektive domstolschef får avgöra hur kontrollen av dessa domares bisyssleinnehav skall ordnas.

Om det hade funnits ett fristående organ för frågor om anställningen som domare skulle även bisysslefrågorna kunna avgöras där. Dagens läge framstår dock TFN som ett gott alternativ. TFN får därmed arbetsgivarens skyldigheter och befogenheter enligt LOA:s bisysslebestämmelser. I vart fall tills vidare bör en prövning av TFN:s beslut kunna ske genom att talan väcks enligt arbetstvistlagen. Utredningen anser att disciplinfrågor för domare har samband med de andra frågor om domares ställning m.m. som kan komma att bli föremål för nya överväganden.

Utredningen avstår från att i detalj ange hur anmälningsskyldigheten organisatoriskt skall utformas. Vi ser det dock som lämpligt att Domstolsverket utformar en blankett för anmälan. Vid prövningen bör också yttrande kunna inhämtas från domstolschefen. Vi förutsätter att TFN beträffande samtliga anmälningar lämnar besked om den bedömning som gjorts. Åläggande att upphöra med eller inte åta sig bisyssla skall vara skriftligt och motiverat. I andra fall skulle t.ex. en notering i protokoll om att ärendet avgjorts kunna vara tillräckligt.

Från Domstolsverket har inhämtats att anmälningsskyldigheten framför allt inledningsvis kan kräva någon förstärkning i fråga om beredning av ärendena, men att det sedan i allt väsentligt bör kunna hanteras inom ramen för den nuvarande verksamheten. Frågor om hur ärenden bereds och avgörs bör regleras efter att TFN fått tillfälle att lämna sina synpunkter på ordningen. Till detta kommer att Justitiedepartementet för närvarande bereder ett ärende om viss översyn av TFN:s organisation och rutiner.

Liksom av andra arbetsgivare krävs en rimlig bedömning av vad som skall uppges i anmälan. Hänsynen till den personliga integriteten måste beaktas. Skyldigheten kan exempelvis begränsas till t.ex. "förtroendeuppdrag i politiskt parti" utan att det skall anges vilket parti det gäller. I fråga om skiljemannauppdragen tillkommer dessutom det förhållandet att uppgifterna är hemliga. I vart fall bör kunna anges vilken grundtyp av skiljeförfarande det är fråga om.

7.4.4.2 Verkschefer m.fl.

De statliga verkscheferna, inkl. universitets- och högskolerektorerna, är i dag skyldiga att lämna uppgifter om sina bisysslor till regeringen. Detta följer av chefsavtalet. SCB:s kartläggning visar att en mycket stor del (87 %) av verkscheferna har lämnat sådan information. Det är också vanligare än i fråga om andra anställda att verkscheferna begär besked enligt 12 § anställningsförordningen om en bisysslas tillåtlighet.

Utredningen anser att anmälningsskyldigheten för verkscheferna fyller en viktig funktion och att den bör finnas kvar. Den bör omfatta alla bisysslor och gälla utan särskild anmaning. Därigenom undanröjs de oklarheter som har funnits om tolkningen av den nuvarande bestämmelsen i Chefsavtalet. Bestämmelsen bör inte finnas i kollektivavtal utan i stället tas in lagen om offentlig anställning.

Anmälningarna bör som hittills riktas till regeringen och lämnas till det departement dit respektive verk hör. De blir därigenom offentliga. Eventuella beslut att en verkschef skall upphöra med eller inte åta sig en anmäld bisyssla bör fattas av regeringen så snabbt som möjligt. Formen för anmälningarna och beredningen i Regeringskansliet bör vara sådana att departementens praxis blir enhetlig.

Av samma skäl som för verkscheferna bör anmälningsskyldigheten för direktör i försäkringskassa regleras i författning i stället för i avtal. Anmälan skall i det fallet göras till styrelsen för försäkringskassan och inte till regeringen.

7.5 Författnings- eller avtalsreglering

Utredningens förslag och bedömning: Förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor skall finnas i lag på såväl den statliga som kommunala sidan. Av bl.a. tydlighetsskäl skall kontrollen av sådana bisysslor regleras på samma ställe. Hur arbetsgivaren skall kunna ingripa mot arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor skall även i fortsättningen kunna regleras i kollektivavtal.

7.5.1 Bakgrund

De statsanställdas bisysslor regleras dels i författning (lag och förordning), dels i kollektivavtal. Bestämmelserna om förtroendeskadliga bisysslor finns i författning. De arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna regleras i avtal. För de försäkringskassseanställda följer regleringen i stort samma mönster.

I kommunerna och landstingen regleras alla de tre typerna av bisysslor i kollektivavtal.

I utredningens uppdrag enligt direktiven ingår att ta ställning till om det kan finnas skäl att ändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- respektive avtalsreglering. Utredningen uppmanas att särskilt peka på otydligheter i systemet. Vidare sägs att inriktningen för utredningen skall vara att skyldigheten att anmäla bisysslor skall regleras i författning.

Gränsen mellan det författningsreglerade och det avtalsreglerade området drogs genom 1965 års förhandlingsrättsreform. Frågan om arbetshindrande bisysslor bedömdes då närmast som en lönefråga och därmed möjlig att reglera genom avtal. Däremot ansågs, utan närmare motivering, att förtroendeskadliga bisysslor borde regleras i lag. JO menade i ett remissyttrande över betänkandet De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt (SOU 1963:51) att även arbetshindrande bisysslor borde regleras genom författning. Bedömningen av vad ”tjänstens behöriga fullgörande” krävde måste enligt JO ovillkorligen ligga hos arbetsgivaren ensam. Att i praktiken dra gränsen för avtalsförbudet ansåg JO vara en offentlighetsrättslig angelägenhet. Något utrymme för kollektivavtalsreglering borde inte finnas i denna fråga. Men i propositionen om förhandlingsrättsreformen (prop. 1965:60) påpekade departementschefen att den privata arbetsmarknadens regler om bisysslor fanns i kollektivavtal. Han såg ingen anledning varför inte en avtalsreglering även på det statliga tjänstemannaområdet skulle kunna ske på ett sätt som tillgodosåg arbetsgivarintresset.

I direktiven till 1966 års bisyssleutredning sades att det hade visat sig svårt att dra gränsen mellan bisysslor som avses i lag eller annan författning och bisysslor som kan behandlas i avtal. Att åtminstone förtroendeskadliga bisysslor borde regleras offentligt ifrågasattes inte. Utredningen sade i sitt betänkande kort och gott att förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor uttryckte en grundsats i den offentliga tjänstemannarätten som fick anses följa redan av den offentliga tjänstens beskaffenhet. Utredningen tyckte inte att uppdelningen på ett område för avtalsfrihet och ett för avtalsförbud medförde sådana nackdelar att det fanns skäl att överge den gällande ordningen. Åtskilliga andra frågor om offentligt anställdas anställningsvillkor reglerades ju både i lag och i avtal.

JO kritiserade denna ståndpunkt i sitt remissyttrande över betänkandet men ville inte motsätta sig att man behöll ordningen med både lag- och avtalsreglering. I propositionen (1970:72) menade föredraganden att det krävdes starka skäl för att överväga en utökning av det lagreglerade området på bekostnad av det avtalsbara. Några sådana skäl hade han inte sett. Han hänvisade också till att inte ens JO hade funnit att uppdelningen medförde några praktiska olägenheter. Bisysslor som innebär att arbetstagaren konkurrerar med anställningsmyndigheten i dess näringsverksamhet men som inte inverkar på förtroendefrågan tillhörde, ansåg föredraganden, det område som "enligt principerna för förhandlingsrättsreformen bör regleras genom avtal".

När bisysslebestämmelsen fördes över till lagen om offentlig anställning i samband med arbetsrättsreformen år 1976 gjordes ingen ändring i uppdelningen. Arbetsrättskommittén anmärkte att regeln om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor avser att ta till vara intressen som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (Demokrati på arbetsplatsen, SOU 1975:1 s. 654). Föredraganden sade att den offentlighetsrättsliga regleringen av anställnings- och arbetsvillkoren borde begränsas till att omfatta enbart villkor som står i sådant samband med det allmännas ansvar för förvaltningsuppgifter och deras riktiga fullgörande att beslutanderätten måste förbehållas samhället. Det uttryckliga avtalsförbudet togs bort med hänvisning till att lagregler tar över avtal (prop. 1975/76:105).

På det kommunala området har bisysslorna - även de förtroendeskadliga - sedan länge i stor utsträckning och sedan LOA:s tillkomst helt reglerats i avtal. Detta är en följd av att rättsförhållandet mellan kommuner och landsting och deras anställda har betraktats som privaträttsligt grundat. Förhållandet mellan de anställda och kommunen respektive landstinget som arbetsgivare regleras således numera huvudsakligen genom dels den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, främst MBL och LAS, dels kollektivavtal. LOA är tillämplig på kommun- och landstings-

anställda bara när det gäller bestämmelserna om arbetskonflikter och periodiska hälsoundersökningar.

Tidigare fanns en bestämmelse om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor i kommunaltjänstemannastadgan. Denna bestämmelse hade samma lydelse som bisyssleregel i statstjänstemannalagen. Den var tillämplig på de s.k. statligt reglerade tjänsterna, t.ex. lärarna. Kommunaltjänstemannastadgan upphävdes vid gamla LOA:s tillkomst år 1976. Bisyslebestämmelsen i gamla LOA var tillämplig även på de statligt reglerade kommunala tjänsterna. Nya LOA:s bisyssleregel är däremot tillämplig bara på statliga anställningar. I fråga om de icke statligt reglerade kommunala anställningarna har bisysslereglerna sedan förhandlingsrättsreformen funnits i kollektivavtal. Dessförinnan fanns de i lokala tjänstereglementen som i allmänhet följde det normaltjänsterelemente som kommunförbunden och de fackliga organisationerna kommit överens om.

Varken vid förhandlings- och arbetsrättsreformerna 1965 och 1976 eller vid översynen av bisysslereglerna 1970 eller vid tillkomsten av LOA tycks man närmare ha övervägt att införa ett avtalsförbud för de förtroendeskadliga bisysslorna på det kommunala området för andra än dem som hade statligt reglerade tjänster. Ett avtalsförbud för de icke statligt reglerade anställningarna ansågs gå stick i stäv mot den allmänna strävan att minska författningsregleringen av de offentliga tjänstemännens anställningsvillkor. Allmänt hänvisades också till att en lagreglering skulle inkräkta på den kommunala självstyrelsen.

Grundregeln om gränsen mellan författningsområdet och avtalsområdet när det gäller statsanställda finns i regeringsformen. Enligt 11 kap. 10 § skall grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning meddelas i lag. Innebörden av uttrycket ”grundläggande bestämmelser” framgår inte av lagtexten och har inte heller behandlats närmare i förarbetena till RF. I praktiken gäller den tolkning som riksdagen själv gör genom att lagstifta eller inte lagstifta om en viss fråga.

I propositionen om ändrad lagstiftning för statsanställda (prop. 1993/94:65 s. 31) framhöll föredraganden bl.a. följande. Kravet på lagform vänder sig åt två håll genom att begränsa dels regeringens normgivningsmöjligheter, dels handlingsfriheten för de avtalslutande parterna på den statliga arbetsmarknaden. Utöver grundlagens krav kan ibland allmänna lämplighets-skäl tala för en särskild lagstiftning i frågor som är speciella för de statsanställda. Genom att använda lagstiftningen som styrmedel kan riksdagen och regeringen också tydligare markera de särskilda krav på statlig anställning som behövs för att få till stånd en bra statlig verksamhet. Lagstiftningen garanterar också riksdagen ett särskilt inflytande i viktigare frågor om de statsanställdas rättsställning. Även rättssäkerhetsskäl kan tala för att lagstiftning används i vissa fall.

En offentlighetsreglering bör främst gälla förhållanden som är en följd av att statliga myndigheter utövar verksamheter som ingår som grundelement i statens relation till medborgarna. Riksdagen och regeringen har intresse av att reglera arbetsuppgifter som är förenade med maktutövning gentemot allmänheten och förhållanden där effektivitet och rättssäkerhet bör garanteras. Syftet med en särskild reglering för statsanställda är alltså inte primärt att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utan i stället att genom regleringen tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utövandet av statlig verksamhet.

Man kan utgå från att reglerna i nya LOA - däribland regeln om förtroendeskadliga bisysslor - är sådana ”grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning” som avses i 11 kap. 10 § RF och som skall meddelas i lag. Något utrymme för avtal finns alltså inte på detta område.

En särskild fråga i detta sammanhang är om regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna medger att möjligheterna för offentligt anställda att ha bisysslor begränsas. De fri- och rättigheter som man närmast kommer att tänka på är de positiva opinionsfriheterna: yttrandefriheten, inkl tryckfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten samt de negativa opinionsfriheterna: skyddet för medborgarna mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänsenande samt närings- och yrkesfriheten. De negativa opinionsfriheterna blir aktuella när man diskuterar skyldigheten att anmäla bisysslor.

RF gör inga inskränkningar i fråga om offentligt anställda. De har samma grundläggande fri- och rättigheter som alla andra medborgare. De har rösträtt och är valbara till de politiska församlingarna på samma sätt som andra medborgare.

De positiva opinionsfriheterna, utom religionsfriheten, hör till de fri- och rättigheter som enligt regeringsformen under vissa förutsättningar kan inskränkas genom lag. Sådan lagstiftning skall följa en särskild procedur. Bisyssleförbudet i LOA har uppenbarligen inte ansetts kunna innebära en sådan begränsning. I varje fall förekom av förarbetena att döma ingen diskussion om denna fråga vid nya LOA:s tillkomst. LOA har inte betraktats som en rättighetsbegränsande lag. Att stoppa förtroendeskadliga bisysslor tillhör inte de ändamål som enligt RF kan rättfärdiga en inskränkning av fri- och rättigheterna.

Enligt 1993 års domarutredning (SOU 1994:99) kan det övervägas om inte de bisysslefrågor som i dag är avtalsreglerade beträffande de ordinarie domarna i stället, med hänsyn till deras särskilda ställning, borde regleras i lag.

Den norska Domstolkommisjonen föreslår att reglerna om domarnas arbetshindrande bisysslor bör tas in i lag. Kommissionen hänvisar till domarnas särskilda ställning som samhällets främsta företrädare för lösning av rättstvister och till att lagreglering skapar den klaraste situationen rättsligt sett.

I andra länder förefaller det vara ovanligt att de offentligt anställdas bisysslor regleras i kollektivavtal i stället för författning. En förklaring till att Sverige i detta avseende skiljer sig från mängden är naturligtvis att våra regler om stats- och kommunalanställdas arbets- och anställningsvillkor över huvud taget är avtalsreglerade i större utsträckning än vad som är fallet utomlands.

7.5.2 Förtroendskadliga bisysslor

Regler om förbud mot förtroendskadliga bisysslor inom den offentliga sektorn har till syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheternas och domstolarnas opartiskhet. De skall alltså ta till vara intressen som ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det handlar i stället om förhållandet mellan medborgarna och myndigheterna och om att tillgodose det allmänna intresset av saklighet och opartiskhet i utövandet av offentlig verksamhet. De uttrycker - som den förra bisyssleutredningen formulerade det - en grundsats som får anses följa redan av den offentliga tjänstens beskaffenhet.

På den statliga sidan finns förbudet mot förtroendskadliga bisysslor i dag i författning - LOA. Mot bakgrund av vad som nyss sagts kan det enligt utredningens uppfattning inte komma i fråga att flytta förbudsregeln till kollektivavtal. Den bör finnas kvar i LOA. Bestämmelsen om förbud mot förtroendskadliga bisysslor är att betrakta som en sådan ”grundläggande bestämmelse om statstjänstemännens rättsställning” som avses i 11 kap.10 § RF och som skall meddelas i lag. Den tolkningen har uppenbarligen riksdagen gjort genom att ta in bisyssleförbudet i LOA.

På kommun- och landstingssidan blir frågan om de förtroendskadliga bisysslorna, som i dag regleras i kollektivavtal, i stället bör författningsregleras.

Möjligheten att förbjuda förtroendskadliga bisysslor har samma syfte på kommun- och landstingsområdet som på det statliga området. Det handlar om att upprätthålla allmänhetens förtroende för den saklighet och opartiskhet som grundlagen kräver av förvaltningen. Detta intresse gör sig gällande med samma styrka på det kommunala området som på det statliga. Det ligger utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett ingripande mot en förtroendskadlig bisyssla sker inte i första hand för att tillgodose ett statligt eller kommunalt arbetsgiva-

rintresse utan i kraft av att stat och kommun skall representera medborgarintresset och verkställa de demokratiskt fattade besluten på ett sakligt och opartiskt sätt. Bisyssleförbudet kan sägas tillhöra de anställnings- eller arbetsvillkor som står i sådant omedelbart samband med det allmännas ansvar för att den offentliga verksamheten sköts rättssäkert och effektivt att beslutanderätten måste förbehållas samhället.

Kommunerna och landstingen svarar i dag för den helt övervägande delen av den offentliga förvaltningen. Den allmänhet vars förtroende för förvaltningen bisysslereglerna är till för att skydda har minst lika mycket kontakter med kommunala förvaltningar som med statliga myndigheter. De kommunala förvaltningarna utövar makt och myndighet, tillsyn och kontroll och bedriver upphandling på samma sätt som de statliga myndigheterna. På vissa områden kan samma slags verksamhet bedrivas antingen i kommunal eller i statlig regi.

Utredningens slutsats blir att det är principiellt felaktigt att ta in bisyssleförbud i kollektivavtal likaväl på det kommunala området som på det statliga. Mot den bakgrunden finns det starka skäl för att förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor även på den kommunala sidan regleras i författning. Som utredningen ser det skulle det vara en styrka i sig för tilltron till den offentliga verksamheten att ha en enhetlig lagregel om förtroendeskadliga bisysslor som är gemensam för hela den offentliga förvaltningen.

Hänsynen till den i regeringsformen inskrivna principen om kommunal självstyrelse bör väga tungt vid normgivning rörande kommuner och landsting. Utredningen kan emellertid inte finna att en allmän regel om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor skulle få sådana konsekvenser för den kommunala självstyrelsen att den inte vore att anse som grundlagsenlig. Ett huvudsyfte med en sådan bestämmelse är ju att bidra till uppfyllandet av kravet enligt 1 kap. 9 § RF att alla myndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, kommunala såväl som statliga, skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Den handlar inte om hur enstaka angelägenheter skall utföras utan om ett allmänt kvalitetskrav på den offentliga, inkl. den kommunala förvaltningen.

Enligt 8 kap. 5 § RF skall bl.a. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestämmas i lag. Detta sker framför allt genom kommunallagen. Där finns bestämmelser om bl.a. jäv för anställda hos kommunen eller landstinget. Jävsbestämmelserna fyller i grunden samma funktion som bisyssleförbudet - att upprätthålla förtroendet för förvaltningen. Utredningen anser dock att lagen om offentlig anställning snarare än kommunallagen är den rätta platsen för en regel om förbud för kommunalt anställda att ha förtroendeskadliga bisysslor.

För den händelse man menar att ett bisyssleförbud för kommunala anställda i lag inte skulle vara förenligt med den kommunala självstyrelsen är avtal av ovan nämnda skäl ändå egentligen inte alternativet. Formen för ett sådant förbud skulle då i stället vara kommunalt beslutade föreskrifter i reglementen eller stadgar.

På den kommunala sidan regleras för närvarande alla de tre huvudtyperna av bisysslor på ett ställe i kollektivavtal. De kommunala bisysslereglererna är alltså, till skillnad från de statliga, väl samlade, vilket är en inte oväsentlig fördel från tydlighetssynpunkt. Utredningen anser emellertid inte att detta väger upp de principiella invändningarna mot avtalsreglering av förtroendeskadliga bisysslor som vi redovisat ovan.

En konsekvens av att även kommuner och landsting omfattas av LOA:s allmänna förbud mot förtroendeskadliga bisysslor är att fackliga, politiska och ideella uppdrag blir att anse som bisysslor även för anställda i de sektorerna.

Riksdagen har inte avsett att bisyssleförbudet i 7 § LOA skall vara en rättighetsbegränsande lagregel. Den syftar i stället till att stödja en annan grundlagsfäst princip, nämligen att saklighet och opartiskhet skall iaktas i den offentliga förvaltningen (1 kap. 9 § RF). Bisyssleregeln kan rimligen inte användas för att förbjuda en verksamhet, t.ex. författande och publicerande av böcker, som är skyddad genom RF:s bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. En verksamhet av det nyss nämnda slaget kan knappast betraktas som en förtroendeskadlig bisyssla.

Sverige har genom ILO-konventioner gjort vissa åtaganden på arbetsrättens område. Utredningen har inte kunnat finna att dessa åtaganden skulle hindra en reglering i lag av kommun- och landstingsanställdas förtroendeskadliga bisysslor. Däremot bör en sådan lagreglering inte träda i kraft så länge det finns gällande kollektivavtalsbestämmelser i frågan.

7.5.3 Arbetshindrande bisysslor

Om det således inte är lämpligt att avtalsreglera de förtroendeskadliga bisysslorna uppkommer frågan om regleringen av de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna bör flyttas från avtal till författning.

Vad gäller de arbetshindrande bisysslorna etablerades den nuvarande ordningen med reglering i kollektivavtal vid 1965 års förhandlingsrättsreform. Den bygger på att de arbetshindrande bisysslorna gäller frågor om löner och anställningsvillkor och därmed är en angelägenhet för arbetsgivare och arbetstagare att reglera i kollektivavtal. I samband med lagstiftningen om bisysslor har en blandning av principiella och praktiska argument varit avgörande för valet mellan författnings- och

avtalsreglering. Man har hänvisat dels till förhandlingsrättsreformens princip att frågor om lön och andra anställningsvillkor skall regleras i kollektivavtal och dels till att uppdelningen av reglerna på författning och avtal inte medfört några praktiska olägenheter. Det skulle krävas starka skäl för att utöka det lagreglerade området på bekostnad av det avtalsbara. Systemet med författnings- resp. avtalsreglering utgår också från att det går en gräns mellan å ena sidan arbetshindrande bisysslor som arbetsgivaren har intresse av att begränsa så att de inte hindrar arbetstagaren från att ägna tillräcklig kraft åt huvudsysslan (kvantitetssynpunkten) och å andra sidan förtroendeskadliga bisysslor där det är ett samhällsintresse att de inte leder till att allmänhetens förtroende för myndigheterna och domstolarna minskar (kvalitetssynpunkten). Denna syn på regleringen av bisysslorna är enligt utredningens mening fortfarande hållbar.

Det finns emellertid också skäl som talar för att samla reglerna om de tre bisyssletyperna på ett ställe. Ett sådant skäl är att man därigenom bidrar till att komma till rätta med svårigheterna för myndigheter och anställda att överblicka och korrekt tillämpa de regler som gäller på bisyssleområdet. Detta är delvis en följd av att det finns två regelsystem som delvis reglerar likartade frågor på olika sätt. Det gäller inte minst kontrollsystemet. Utredningen har i sina myndighetskontakter fått belägg för att denna problematik inte helt kan viftas bort. Ett sätt att komma till rätta med den är information och vägledning till de anställda om bisysslefrågorna från myndigheternas sida. Myndigheternas insatser av detta slag bör dock förstärkas för att få det genomslag som vore önskvärt.

Ett annat skäl är att gränsen mellan förtroendeskadliga och arbetshindrande bisysslor i praktiken inte alltid är tydlig. Detta har påpekats i flera sammanhang. JO framhöll detta i sitt remissvar över 1966 års bisyssleutrednings betänkande. Vid bedömningen om en bisyssla skall anses förtroendeskadlig är enligt 1966 års bisyssleutredning och föredraganden i 1970 års proposition bisysslans omfattning av särskild betydelse. I forskningspropositionen 1986/87:80 sade departementschefen att omfattningen hos högskolelärares bisysslor skulle kunna medföra förtroendekonflikter, t.ex. i form av misstanke att läraren missköter sitt ordinarie arbete. Enligt Domarutredningen gäller ett strängt krav att bisysslor inte får verka arbetshindrande för domarna. Förekomsten av sådana arbetshindrande bisysslor skulle dessutom kunna skada domarkårens anseende hos allmänheten. JK har uttalat (beslut 1993-02-15) att arbetshindrande bisysslor på det kommunala området kan vara till men både från den kommunala arbetsgivarens och från den enskilde kommunmedlemmens (skattebetalarens) synpunkt. Flera myndigheter har i sina kontakter med utredningen påpekat att gränsen är flytande. De arbetshindrande bisysslorna kan i vissa situationer lätt nog bli förtroende-

skadliga. Bisysslor kan ha fått en sådan omfattning att allmänheten har fog för att uppfatta dem som arbetshindrande till den grad att man tappar förtroendet för myndighetens eller domstolens förmåga att utföra sina uppgifter, vilket kan skada myndighetens anseende.

Myndighetens och den anställdes rättigheter och skyldigheter vad gäller information, kontroll, sanktioner och överprövningsmöjligheter varierar beroende på vilken etikett man sätter på bisysslan. Detta kan innebära ett godtycke i hanteringen av bisysslefrågorna.

Ett tredje skäl, av mer formell art, för att på det statliga området reglera också de arbetshindrande bisysslorna i författning, i detta fall lag, skulle kunna vara att även regler om sådana bisysslors tillåtlighet och kontrollen av dessa reglers efterlevnad kan sägas vara sådana grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning som enligt 11 kap. 10 § RF skall meddelas i lag. Om man anser att det är ett starkt allmänt intresse, och inte bara ett arbetsgivarintresse, vid utövandet av statlig verksamhet att alla typer av olämpliga bisysslor kan motverkas, bör regleringen vara offentligrättslig. Något utrymme för arbetsgivaren att sluta kollektivavtal om bisysslorna finns då inte. Utredningen anser emellertid för sin del att regler om arbetshindrande bisysslor inte är av den arten att de kan sägas vara sådana grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens ställning som avses i 11 kap. 10 § RF.

En författningsreglering av de arbetshindrande bisysslorna skulle visserligen göra det möjligt att samla bestämmelserna om de olika bisyssletyperna på ett ställe. Detta skulle kunna bidra till att göra reglerna tydligare och lättare att överblicka för både anställda och myndigheter. Mot detta står emellertid att så mycket som möjligt av de offentliganställdas anställningsvillkor bör regleras i avtal. Utredningen anser att detta skäl allttjämt bör få väga över. Frågan om förbud mot arbetshindrande bisysslor bör därför liksom hittills kunna regleras i kollektivavtal. Att reglerna om bisysslors tillåtlighet finns dels i lag och dels i avtal bör dock inte få hindra att reglerna om arbetsgivarens information om bisysslor, uppgiftsskyldighet, kontroll och sanktioner blir enhetliga och så långt möjligt placerade på ett ställe.

7.5.4 Konkurrensbisysslor

I samband med 1970 års bisysslelagstiftning aktualiserades frågan om förbud mot konkurrensbisysslor. 1966 års bisyssleutredning påpekade i sitt betänkande (SOU 1969:6) att det knappast var möjligt att mera allmänt skilja bisysslor som leder till förtroendeskada från sådana som medför konkurrensskada. Detta skulle enligt utredningen kunna tala för att konkurrensbisysslorna reglerades i offentligrättslig ordning. Men eftersom en begränsning av avtalsfriheten inte borde ske utan tvingande skäl och några sådana inte fanns, var avtalsreglering att föredra. I 1970 års proposition höll föredraganden med om detta och erinrade om att det ålåg myndigheterna att ta upp frågor som man ansåg påkalla avtalsreglering med statens avtalsverk.

Utredningen anser, av i huvudsak samma skäl som vi har åberopat i fråga om de arbetshindrande bisysslorna, att även frågan om konkurrensbisysslornas tillåtlighet också i fortsättningen bör kunna regleras i kollektivavtal.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens bedömning: Utredningens förslag ger inte några nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser av det slag som anges i kommittéförelöningen.

8.1 Kostnader m.m.

Enligt 14 § kommittéförelöningen (1998:1474) skall utredningen, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser.

Genom förslaget ges de kommunala arbetsgivarna en informationskyldighet som innebär en mindre utvidgning i förhållande till vad som gäller idag. Den torde dock inte innebära någon större kostnadsökning. I kommuner och landsting lämnar arbetsgivarna redan i dag i allmänhet information till de anställda om bisysslereglerna.

Den anmälningskyldighet som föreslås kommer såvitt avser domarna att kräva vissa resurser hos Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet. Som vi anförde i avsnitt 7.4.4.1 torde inte anmälningsförelöningen annat än inledningsvis innebära någon större belastning för nämnden utan bör med en mindre förstärkning kunna hanteras inom ramen för den nuvarande verksamheten. Enligt resultaten av den statistiska undersökningen bör antalet domare som skall anmäla en eller flera bisysslor röra sig om ungefär 500.

Den förstärkning som kan behövas kan uppskattningsvis beräknas till en halv juristtjänst och en halv assistenttjänst under ett halvår och därefter kvartstjänster. Det borde motsvara en kostnad på ca 200 000 kr för båda tjänsterna under det första halvåret och därefter ca 200 000 kr per år. Samtidigt befrias dock regeringen från att ta emot de anmälningar enligt Chefsavtalet som hittills ålegat högre domare att göra och att avgöra ärenden om överklagande av besked om bisysslors tillåtlighet enligt 12 § anställningsförelöningen.

I övrigt har vi inte sett några kostnadshöjande eller intäktsminskande effekter av förslagen.

Utredningen har enligt sina direktiv också haft att beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa eventuella regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Dessa direktiv upphävdes den 1 januari 1999 och ersattes av 15 § kommittéförordningen.

Av den bestämmelsen följer, att om utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I fråga om den kommunala självstyrelsen bör sägas att ett huvudsyfte med bestämmelser om kontroll över förtroendskadliga bisysslor är att bidra till uppfyllandet av kravet enligt 1 kap. 9 § RF att alla myndigheter som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, kommunala såväl som statliga, skall iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. De handlar inte om hur enstaka angelägenheter skall utföras utan om ett allmänt kvalitetskrav på den offentliga, inkl. den kommunala förvaltningen (se avsnitt 7.5.2).

Utredningen anser inte att de framlagda förslagen får någon sådan inverkan på de nu nämnda områdena att någon särskild redovisning av konsekvenserna är motiverad. Genom förslaget till ändring av LOA åläggs visserligen kommunala arbetsgivare vissa uppgifter, men inte i sådan utsträckning eller på sådan nivå att det kan anses ha betydelse för den kommunala självstyrelsen.

8.2 Ikraftträdande

I fråga om ikraftträdandet skall beaktas Sveriges åtaganden enligt vissa internationella konventioner samt tidsåtgången för sedvanlig beredning av förslagen. Den 1 juli 2001 har såvitt vi vet alla nu löpande avtal utom ett löpt ut. Avtalsparterna kan göra de ändringar i det avtalet som behövs för att det inte skall strida mot utredningens förslag och dessutom

se till att inga mot förslagen stridande bisysslebestämmelser tas in i nya avtal. Förslagen bör därför kunna träda i kraft den 1 januari 2002.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

2 §

LOA:s nu gällande bisyssleregel i 7 § gäller inte kommuner, landsting och kommunalförbund. Genom förslaget blir såväl 7 § i dess nya lydelse som tre av de nya paragraferna, 7 a - 7 c, tillämpliga även hos dessa.

3 §

Ändringen är föranledd av att fyra nya paragrafer, 7 a - 7 d införs, vilka skall gälla även för justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden.

7 §

Ändringen i paragrafens första stycke är närmast redaktionell.

Paragrafens andra stycke är nytt och innebär att risken för förtroendeskada under vissa förhållanden skall bedömas som särskilt stor. Så är fallet om arbetstagaren eller myndigheten har uppgifter som innebär rättskipning, annan myndighetsutövning, tillsyn, upphandling, egendomsförvaltning eller ledning av offentlig förvaltning.

De särskilt uppräknade punkterna innebär närmast en kodifiering av förhållanden som i praxis redan tillmäts betydelse. I fråga om begreppen har vi utgått ifrån att innebörden får bestämmas med ledning av vad som enligt doktrin och praxis utgör dessas vedertagna mening. Vissa punkter kan delvis överlappa varandra men det torde inte skapa några tillämpningsproblem.

Till skillnad från vad som nu gäller kommer på den kommunala sidan även fackliga, politiska eller ideella uppdrag att räknas som bisysslor.

7 a §

Paragrafen är ny. Genom denna blir offentliga arbetsgivare skyldiga att ålägga arbetstagare att upphöra med eller inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla som kommit till arbetsgivarens kännedom.

Arbetsgivarens beslut om att ålägga en arbetstagare att upphöra med eller att inte åta sig bisyssla skall vara skriftligt. Det skall också innehålla en motivering till varför bisysslan anses förtroendeskadlig och en upplysning om att tingsrätt eller Arbetsdomstolen kan överpröva beslutet.

Överprövning av alla beslut om bisysslor, enligt såväl LOA som kollektivavtal, kommer att göras enbart av domstol. Domstolens prövning av frågan om förtroendeskada avser hela frågan om förtroendeskadligheten. Prövningen av andra bisysslor kommer att gälla huruvida arbetsgivaren överskridit sina befogenheter enligt arbetsgivarventilen. Att domstol skall pröva frågan förutsätter dock att arbetstagaren eller hans fackliga organisation väcker talan i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

Arbetsgivarens beslut är omedelbart verkställbara. Domstolen har dock möjlighet att under de förutsättningar som anges i 15 kap 3 § rättegångsbalken förordna om lämplig åtgärd, t.ex. inhibition.

7 b §

Paragrafen är ny. Den innebär att offentliga arbetsgivare får en lagstadgad skyldighet att informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla förtroendeskadlig.

Hur information skall lämnas och hur denna skall utformas måste anpassas till bl.a. arbetsuppgifter och verksamhetsformer hos respektive myndighet. Informationsskyldigheten behandlas i avsnitt 7.4.3.

7 c §

Paragrafen är ny. Genom denna åläggs arbetstagare att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Uppgiftsskyldigheten gäller inte bara förtroendeskadliga utan också arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor.

Högskolelärarna har redan idag enligt 4 kap. 32 § högskoleförordningen en skyldighet att anmäla sina bisysslor. Högskoleförordningens specialregel innebär att läraren utöver det som kan efterfrågas av arbetsgivaren enligt 7 c § LOA har att på eget initiativ hålla högskolan underrättad om sina ämnesanknutna bisysslor. Samma förhållande kommer att gälla för de arbetstagare som enligt 7 d § åläggs anmälningskyldighet.

Även frågan om vilka uppgifter om bisysslor som skall lämnas och hur detta skall ske måste anpassas efter förhållanden som bl.a. myndighetens eller förvaltningens storlek samt förekommande arbetsuppgifter. Uppgiftsskyldigheten behandlas närmare i avsnitt 7.4.3.

7 d §

Paragrafen är ny. Genom denna införs för vissa arbetstagare anmälningskyldighet avseende alla bisysslor. Anmälningarna skall göras på eget initiativ, dvs. utan krav på anmodan från arbetsgivaren.

Anmälningskyldigheten avser för det första ordinarie domare, dvs. justitieråd, regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresidenter, hovrätts- och kammarrättslagmän, hovrätts- och kammarrättsråd, chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd och miljöråd. Därutöver omfattas andra domare som genom beslut av regeringen blir anställda i domstol, t.ex. ordförande i Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten. De ledamöter som förordnas för att tjänstgöra vid vissa tillfällen utan att anställas omfattas däremot inte.

Anmälningskyldigheten avser vidare chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Med detta avses enbart myndighetens chef och inte t.ex. avdelningschefer. För dem som tillhör den s.k. lokala chefskretsen finns fortfarande anmälningskyldighet enligt Chefsavtalet.

Förslaget innebär att vissa av de arbetstagare som redan idag har anmälningskyldighet enligt Chefsavtalet får skyldigheten reglerad i lag i stället för avtal. För de domare som inte omfattas av Chefsavtalet blir anmälningskyldigheten ny.

Till skillnad från domare har inte hyresråd ålagts någon generell anmälningsplikt avseende bisysslor. Fortfarande gäller dock enligt Chefsavtalet att cheferna för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö skall lämna uppgift till arbetsgivaren om bisysslor. Att anmälan nu skall göras till TFN framgår av förslaget beträffande instruktion för hyresnämnden (författningsförslag 5).

Att de domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol som skall anmäla sina bisysslor skall göra detta till TFN framgår av respekti-

ve domstolsinstruktion (författningsförslag 6-11). Att detsamma gäller för övriga domare som skall anmäla bisysslor framgår av förslagen beträffande instruktionen för TFN och regeringens arbetsgivarnyckel (författningsförslag 12 och 17).

Några närmare förfaranderegler för domarnas anmälningar av bisysslor anges inte utan får tas fram på lämpligt sätt av berörda myndigheter. Vilka uppgifter som skall lämnas måste anpassas till olika bisyssletyper.

Anmälningsskyldigheten behandlas i 7.4.4.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet

3 §

Paragrafen anger närmare vad som gäller för en arbetstagares rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet.

Förslaget innebär att det inte bara är *ledigheten* som inte får innebära väsentlig olägenhet för arbetsgivarens verksamhet, utan även *näringsverksamheten*. En offentlig arbetsgivare skall kunna neka ledighet för en näringsverksamhet - vilken formellt sett skall bedömas även ur bisysslesynpunkt - som kan skada allmänhetens förtroende för arbetsgivaren. Regeln gäller visserligen formellt hela arbetsmarknaden men torde i praktiken endast få någon betydelse för de offentliga arbetsgivarna.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.6.

9.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

18 kap. 13 a §

Paragrafen är ny. Genom denna åläggs direktör i allmän försäkringskassa att på eget initiativ anmäla alla sina bisysslor till styrelsen.

Genom ändringen kommer anmälningsskyldigheten för direktörer i försäkringskassa att bli författningsreglerad i stället för avtalsreglerad i enlighet med vad som föreslås för chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Liksom enligt 7 d § LOA gäller anmälningsskyldigheten alla bisysslor.

9.4 Förslaget till förordning om ändring i anställningsförordningen (1994:373)

3 §

Ändringen är föranledd av att 12 § föreslås upphävd (se nedan).

11 §

Ändringen innebär att regeringen skall utöva befogenheter och fullgöra skyldigheter enligt bestämmelser om bisysslor i LOA och kollektivavtal när det gäller chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen.

Informationsskyldigheten enligt nu gällande lydelse har överförts till 7 b § LOA.

12 §

Paragrafen har upphävts. Offentliga arbetstagare har en självklar rätt att begära sin arbetsgivares bedömning av om en bisyssla är tillåten eller ej och att få ett snabbt svar på sin fråga. Något formaliserat beskedsförfarande behövs dock inte.

23 §

Paragrafen har upphävts som en följd av att 12 § upphävs.

9.5 Förslagen till förordningar om ändring i förordningar med instruktion för hyresnämnd och domstolar

Genom ändringarna anges Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet som arbetsgivare i fråga om att utöva befogenheter och fullgöra skyldigheter enligt bestämmelser om bisysslor i LOA och kollektivavtal när det gäller hyresråd, dvs. även chefen för hyresnämnd, samt ordinarie domare. Regeringen, domstolarna och Domstolsverket skall därmed till skillnad från vad som gäller idag inte ha dessa uppgifter för de nämnda grupperna. Som en följd härav har också viss ändring gjorts i förordningen med regeringens arbetsgivarnyckel, se nedan 9.11.

För övriga anställda utövas och fullgörs uppgifterna av respektive hyresnämnd och domstol.

Hänvisningen till 12 § AF tas bort eftersom den paragrafen upphävs.

Hänvisningen till skyldighet enligt kollektivavtal att anmäla bisysslor tas bort eftersom skyldigheten såvitt gäller domare föreslås reglerad i 7 d § LOA. För cheferna för hyresnämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö finns fortfarande skyldighet enligt Chefsavtalet att lämna uppgifter om bisysslor.

9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet

1 §

Genom förslaget ges Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet uppgiften att utöva arbetsgivarfunktioner i fråga om bisysslor, enligt såväl LOA som kollektivavtal, för hyresråd och domare som anställs genom beslut av regeringen. Med domare som anställs genom beslut av regeringen avses för det första ordinarie domare, dvs. justitieråd, regeringsråd, hovrätts- och kammarrättspresidenter, hovrätts- och kammarrättslagmän, hovrätts- och kammarrättsråd, chefsrådmän, rådmän, fastighetsråd och miljøråd. Dessutom avses andra domare som genom beslut av regeringen blir anställda i domstol, t.ex. ordförande i Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärsträtten. De ledamöter som förordnas för att tjänstgöra vid vissa tillfällen utan att anställas avses däremot inte.

9.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen

4 kap. 2 §

Paragrafen har upphävts. De förfaranden som regleras i paragrafen omfattas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor i 7 § LOA.

9.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket

17 §

Paragrafen har upphävts. De förfaranden som regleras i paragrafen omfattas av förbudet mot förtroendskadliga bisysslor i 7 § LOA.

18 §

Paragrafen har upphävts som en följd av att 12 § AF upphävs.

9.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:401) med instruktion för Post- och telestyrelsen

16 §

Paragrafen har upphävts som en följd av att 12 § AF upphävs.

9.10 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

4 kap. 31 §

Första stycket reglerar högskolornas informationsskyldighet beträffande bisysslor eller slag av bisysslor som inte är förenliga med 3 kap. 7§ högskolelagen.

Hänvisningen till högskolornas övriga informationsskyldighet har anpassats till de föreslagna ändringarna i LOA och anställningsförordningen.

9.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:1524) med regeringens arbetsgivarnyckel

2 §

Paragrafen reglerar när regeringen vid tillämpningen av vissa angivna avtalsbestämmelser är arbetsgivare.

Hänvisningen till 1 kap 15 § andra stycket första meningen ALFA har tagits bort. Ändringen innebär att regeringen inte längre skall pröva frågor om tillåtlighet av konkurrensbisyssla. Bedömningen av om sådan bisyssla är tillåten skall i stället prövas av respektive myndighet.

I hänvisningen till punkt 3.2 i Chefsavtalet har gjorts ett tillägg enligt vilket de anställningar i bilaga 1 i avtalet som avser domare (ordförande i Högsta domstolen eller Regeringsrätten, president i Svea hovrätt, ordförande i Marknadsdomstolen, Arbetsdomstolen eller Patentbesvärslagen) undantas. Ändringen följer av att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsverket skall vara arbetsgivare för dessa vid tillämpningen av bisyssleregler i såväl LOA som kollektivavtal. Att så är fallet framgår av förslagen beträffande respektive domstolsinstruktion och/eller instruktionen för TFN (se ovan under 9.5 och 9.6).

Från arbetsgivarnyckelns hänvisning till Chefsavtalet har däremot inte undantagits någon annan arbetstagare. För dessa, bl.a. biträdande riksåklagare och överdirektör som inte är verkschef, gäller därför att uppgifter om bisysslor fortfarande skall lämnas till regeringen.

Att regeringen är arbetsgivare för chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen framgår fortfarande av arbetsgivarnyckelns hänvisning till Chefsavtalet och föreslås också reglerat i 11 § anställningsförordningen.

Att det för generaldirektören för Arbetsgivarverket skall gälla en särskild regel framgår nedan under 9.13.

9.12 Förslagen till förordningar om ändringar i förordningar med myndighetsinstruktioner (förslag 18-27, 29-39)

En rad paragrafer har upphävts som en följd av att 12 § AF har upphävts. Några av paragraferna angav var prövningen av en bisysslas tillåtlighet görs. Någon sådan hänvisning behövs inte. Det kan förutsättas att de arbetstagare det gäller är medvetna om var olika administrativa beslut avgörs.

Tre ytterligare förordningar berörs av utredningens förslag, nämligen förordningen (1996:283) med instruktion för Kommunikationsforskningsberedningen, förordningen (1996:650) med instruktion för Forskningsrådsnämnden och förordningen (1996:648) med instruktion för forskningsråden inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Dessa myndigheter är emellertid under avveckling (jfr. prop. 1999/2000:81, bet. 1999/2000:UbU17, rskr. 1999/2000:257). En ny FoU-myndighet skall ta över de ansvarsområden som idag handhas av Kommunikationsforskningsberedningen, medan Forskningsrådsnämndens och forskningsrådens ansvarsområden övertas av den nya myndigheten Vetenskapsrådet. Något förslag till ändring av förordningarna lämnas därför inte. I stället får saken behandlas i de båda instruktioner som tar sikte på de nya myndigheterna.

9.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket

Första stycket har ändrats och innebär att styrelsen för Arbetsgivarverket är arbetsgivare för generaldirektören vid tillämpning av bestämmelserna om bisysslor i LOA och kollektivavtal.

Generaldirektören för Arbetsgivarverket omfattas av regeringens frikrets i Chefsavtalet och skall liksom andra chefer för förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen anmäla sina bisysslor enligt 7 d § LOA. Arbetsgivare i detta fall bör dock med hänsyn till Arbetsgivarverkets speciella ställning vara styrelsen för Arbetsgivar-

verket och inte regeringen. Således bör generaldirektören i avtalet undantas från regeringens frikrets, vilket blir upp till parterna att göra.

Paragrafen blir en specialregel i förhållande till 2 § förordningen med regeringens arbetsgivarnyckel och kommer som sådan att gälla före den senare. Att anställningsförordningen är subsidiär i förhållande till paragrafen framgår av 2 § anställningsförordningen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Lotta Kärger och Jan Svensson

På den kommunala och landstingskommunala sektorn är både kontroll- och förbudsmöjligheten av samtliga de bisyssletyper utredningen tar upp avtalsreglerade genom en s.k. arbetsgivarventil. Av utredningen framgår inte att allmänhetens förtroende för kommunernas hantering av bisysslor skulle vara lägre än för övriga offentliga sektorn. Arbetsdomstolen har vid ett flertal tillfällen konstaterat att bedömningen av bisysslor inte är nämnvärt olika mellan sektorerna och att bestämmelserna på den statliga och kommunala sektorn syftar till att tillgodose samma intressen.

Vi delar inte utredningens uppfattning att 1 kap. 9 § regeringsformen kräver att de förtroendskadliga bisysslorna lagregleras utan anser, liksom tidigare statliga utredningar, att utredningens förslag att de förtroendskadliga bisysslorna ska regleras i LOA inkräktar på den kommunala självstyrelsen. Enligt vår uppfattning finns idag väl fungerande regler beträffande bisysslor på det kommunala området. Förslaget innebär att de idag sammanhållna bestämmelserna om bisyssla kommer att delas mellan LOA och kollektivavtal. Resultatet blir att reglerna riskerar att bli otydliga och svårare att tillämpa. Nuvarande avtalsreglering har fungerat väl under flera decennier utan kritik från något håll.

Avslutningsvis konstaterar vi att förslaget är ett ingrepp i den fria förhandlingsrätten.

Kommittédirektiv



Översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn

Dir 1998:79

Beslut vid regeringssammanträde den 17 september 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att genomföra en bred översyn av bisyssleregleringen inom den offentliga sektorn. Utredaren skall särskilt analysera regleringen av de förtroendskadliga bisysslorna och kontrollen av hur regleringen följs. Inledning Regeringen har i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) uttalat att regleringen av bisysslor inom statsförvaltningen bör ses över, främst avseende frågan om skyldigheten att anmäla sådan syssla. Ställningstagandet bygger på förstudien Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning som Justitiekanslern gjort på uppdrag av regeringen.

Gällande reglering och bakgrund

De statsanställdas bisysslor regleras i två olika former, dels i offentligrättslig ordning genom författning i fråga om s.k. förtroendskadliga bisysslor, dels genom avtal mellan parterna på den statliga arbetsmarknaden i fråga om s.k. arbetshindrande bisysslor respektive konkurrensbisysslor.

Den allmänna regleringen om förtroendskadliga bisysslor finns i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). För några yrkesgrupper, exempelvis domare samt lärare inom högskoleområdet, finns dessutom vissa särregleringar (se bl.a. 3 kap. 4 § samt 12 kap. 3 och 22 §§ rättegångsbalken respektive 3 kap. 7 § högskolelagen [1992:1434]).

Bisyslebestämmelsen i LOA kompletteras med vissa föreskrifter i anställningsförordningen (1994:373) om dels myndigheters informationsskyldighet i fråga om bisysslor (11 §), dels rätten för en anställd att få skriftligt

besked om en bisyssla kan anses vara förtroendeskadlig (12 §). Ett sådant besked får överklagas till regeringen (23 §). Det kan också nämnas att bisyssleregleringen i högskolelagen kompletteras med bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) om informationsskyldighet för högskolorna och en beskedsrätt för lärare (4 kap. 23 §) samt en skyldighet för lärare att underrätta högskolan om bisysslor i vissa fall (4 kap. 24 §). Från och med den 1 januari 1999 gäller vidare att högskolan skall dokumentera underrättelserna och att denna dokumentation skall hållas så ordnad att det går att fortlöpande följa vilka bisysslor varje lärare har.

Inom den statliga sektorn regleras de arbetshindrande bisysslorna respektive konkurrensbisysslorna för det stora flertalet av de anställda genom kollektivavtalen Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA), se 1 kap. 14 och 15 §§ ALFA. Utöver dessa finns ett särskilt kollektivavtal - Avtal om lön och andra anställningsvillkor för chefer och vissa högre befattningshavare (Chefsavtalet) - som bl.a. föreskriver att vissa chefer och högre befattningshavare har en skyldighet att lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bisysslor.

För de försäkringskassanställda gäller - utöver bisyslebestämmelserna i LOA och anställningsförordningen - en föreskrift om arbetshindrande bisysslor i kollektivavtalet Allmänt löne- och förmånsavtal för anställda vid allmän försäkringskassa (ALFA-FK).

Inom kommun och landsting regleras såväl de förtroendeskadliga som de arbetshindrande bisysslorna respektive konkurrensbisysslorna i kollektivavtal (AB 98).

Frågan om de offentligt anställdas möjlighet att vid sidan av sin anställning kunna inneha annan anställning, uppdrag eller bedriva viss form av verksamhet har sedan lång tid tillbaka varit reglerad och har också vid upprepade tillfällen varit föremål för diskussion och utredning. Från början låg tonvikten för regleringen i huvudsak på kvantitetssynpunkten, dvs. arbetsgivarens intresse av att begränsa bisysslorna så att de inte hindrade arbetstagnarna från att ägna tillräcklig kraft åt huvudsysslan, tjänsten. Efter hand har dock kvalitetssynpunkten betonats starkare. Med detta avses samhällets krav att privata intressen inte får kollidera med den allmänna tjänsten på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheternas och deras anställdas integritet och oberoende sätts i fara.

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform skapades det nuvarande systemet där tillåtligheten av bisysslor regleras i såväl författning som kollektivavtal. Intresset av att begränsa innehav av bisysslor från kvantitetssynpunkt har sedan dess i princip reglerats genom kollektivavtal. Denna aspekt sågs nämligen främst som en fråga av löneregleringsnatur (prop. 1965:60 s. 168). Kvalitetssynpunkten kom dock till uttryck genom en allmän författ-

ningsreglering i 13 § i den numera upphävda statstjänstemannalagen (1965:274).

Samma år som statstjänstemannalagen trädde i kraft, år 1966, tillkallades en särskild sakkunnig för att se över bisysslereglerna inom den offentliga sektorn. År 1969 överlämnade utredningen betänkandet Offentliga tjänstemäns bisysslor (SOU 1969:6). I betänkandet föreslogs vissa ändringar av statstjänstemannalagen, som sedan till stor del låg till grund för de förändringar som gjordes i bl.a. 13 § denna lag år 1970 (prop. 1970:72, 2LU 1970:52, rskr. 1970:286).

Föreskriften i 13 § statstjänstemannalagen har därefter utan saklig ändring flyttats över, först till den numera upphävda lagen (1976:600) om offentlig anställning (ÄLOA, 6 kap. 1 §) och sedan till den nu gällande lagen (1994:260) om offentlig anställning (7 §). I förarbetena till 1994 års LOA (prop. 1993/94:65 s. 123) uttalas också att motiven i prop. 1970:72 i huvudsak fortfarande gäller.

Inom kommuner och landsting reglerades de förtroendskadliga bisysslorna i stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m.fl. (16 §) tills denna upphävdes år 1977 genom ÄLOA och ersattes av kollektivavtalsreglering (se ovan).

Utredningar med förslag till förändringar

Justitiekanslerns förstudie från år 1997

Justitiekanslern har på regeringens uppdrag kartlagt behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltningen m.m. inom den offentliga förvaltningen. I sin förstudie Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, som överlämnades till regeringen i februari 1997, tar Justitiekanslern upp bl.a. bisysslereglerna och föreslår vissa förändringar.

Justitiekanslern anför bl.a. följande.

"Erfarenheterna visar att det inte är helt ovanligt att förbudet mot t.ex. förtroendskadliga bisysslor i LOA överträds och exempel finns också på att bisysslor haft anknytning till den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Vid myndigheternas upphandling kan bisysslor utgöra ett särskilt riskmoment. Jag anser därför att det finns skäl som talar för att vissa arbetstagare i offentlig anställning skall vara skyldiga att självmant anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren. En sådan skyldighet finns redan i dag beträffande chefer som omfattas av chefsavtalet (den s.k. frikretsen). Men denna skyldighet bör enligt min mening utsträckas till att om-

fatta även vissa andra högre tjänstemän samt arbetstagare i sådana verksamheter där kraven på den offentliga förvaltningens integritet och opartiskhet är särskilt påtagliga eller där riskerna för oegentligheter är betydande.

De förbud mot olika bisysslor som för närvarande finns i LOA och i kollektivavtal har en utformning som med hänsyn till skyddet för myndigheternas verksamhet inte i alla hänseenden är ändamålsenlig. Det finns bisysslor som kan vara skadliga för en myndighet men som inte omfattas av de nuvarande bisyssleförbuden. Ett särskilt problem uppkommer när en närstående till arbetstagaren bedriver verksamhet på ett område som har beröring med myndighetens verksamhetsområde. Jag anser därför att bisysslereglerna behöver ses över."

1993 års domarutredning

I betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99) berörs domarnas bisysslor. Avsnittets innehåll kan sammanfattas enligt följande.

Utredaren anser inte att det bör införas något generellt förbud för domare att ha bisysslor. Vidare anser utredaren inte att några större förändringar bör göras i den bedömning som för närvarande görs av vad som är att betrakta som en otillåten bisyssla. Dock väckes frågan om inte i en större omfattning än vad som är fallet i dag en lagreglering borde finnas i fråga om vad som är otillåtna bisysslor för en domare.

Utredaren anser inte att en generell anmälningsskyldighet bör införas, men det bör övervägas att en sådan bör gälla för vissa domartjänster eller typer av bisysslor, exempelvis skiljemannauppdrag. Införandet av ett tillståndsförfarande för sådana uppdrag diskuteras. Vad gäller justitierådens och regeringsrådets rätt att inneha skiljemannauppdrag, anser utredaren att det finns sådana skäl mot att tillåta de högsta domarna att inneha skiljeuppdrag. Denna fråga bör dock bedömas i ett framtida utredningsarbete så att det finns ett säkrare underlag för att bedöma den.

Beträffande var prövningen av bisysslefrågorna bör ske anser utredaren att mycket talar för att dagens ordning bör bestå. Alternativt kan man överväga att ge domstolarna ett större inflytande genom att rätten att lämna bisysslebesked läggs på chefen för den domstol där domaren tjänstgör. Det bör finnas en rätt att överklaga domstolschefens beslut till Tjänsteförslagsnämnden.

Uppdraget

Allmänt

Den offentliga förvaltningen är en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Att denna förvaltning åtnjuter medborgarnas fulla förtroende är självfallet av allra största vikt. Bisyssleregleringen fyller här en viktig funktion i upprätthållandet av detta förtroende.

Som redovisats gjordes den senaste stora översynen av bisysslefrågan inom den offentliga sektorn år 1969, dvs. för snart 30 år sedan. Frågan var visserligen uppe till behandling i förarbetena till 1976 års LOA och till 1994 års LOA, men den nu gällande regleringen har inte belysts särskilt sedan den infördes år 1970.

Mot bakgrund av den långa tid - en tid då den offentliga förvaltningen genomgått stora och genomgripande förändringar - som förflutit sedan den nuvarande regleringen infördes, finns det anledning att göra en ordentlig genomgång och analys av dessa bestämmelser. Till detta kommer de synpunkter som Justitiekanslern och 1993 års domarutredning haft angående den nuvarande regleringen.

Utredaren skall genomföra en bred översyn av bisyssleregleringen inom hela den offentliga sektorn, dvs. även inom kommuner och landsting. För att få ett bra underlag för sina överväganden skall utredaren, i likhet med 1969 års bisyssleutredning, genomföra en kartläggning av omfattningen och beskaffenheten av de offentligt anställdas bisyssleinnehav. Utredaren skall också undersöka hur innehav av bisysslor regleras i andra länder, främst i Norden.

Det står utredaren fritt att föreslå de förändringar som kan anses lämpliga efter det att den nuvarande regleringen, inklusive den praxis som utvecklats, utvärderats. I den breda översynen ligger också att ta ställning till om det kan finnas skäl att förändra den nuvarande grundsystematiken med författnings- respektive avtalsreglering av bisysslor. Utredaren skall särskilt peka på otydligheter i det nuvarande systemet.

Huvudinriktningen för uppdraget skall dock vara regleringen av de förtroendeskadliga bisysslorna. Utredaren skall se över både de aktuella reglerna och, framför allt, kontrollfunktionen, dvs. ordningen för hur man kan se till att reglerna följs.

Utredaren är oförhindrad att föreslå ändringar i en mer restriktiv riktning om han eller hon genom sin utredning kommer fram till att detta kan vara påkallat. Utredaren skall särskilt undersöka om regleringen behöver förtydligas, i vart fall för vissa yrkesgrupper där samhällets krav gör sig särskilt gällande. Det har nämligen framförts kritik mot att det inte mera tydligt framgår vilka bisysslor som kan anses vara förtroendeskadliga (1993 års domarutredning). I sin förstudie anser Justitiekanslern att det finns bisysslor

som kan vara skadliga för en myndighet men som inte omfattas av de nuvarande bisyssleförbuden. Utredaren skall undersöka hur dessa brister kan avhjälpas.

I fråga om kontrollen skall utredaren undersöka hur det nuvarande kontrollsystemet för de förtroendeskadliga bisysslorna, baserat på den enskildes bedömning kombinerat med en beskedsrätt - s.k. frivillig kontroll, kan förändras. Det finns mycket som talar för att det finns ett sådant behov, exempelvis Justitiekanslern har pekat på det i sin förstudie. En sådan förändring skulle kunna innebära att en anmälningsskyldighet för bisyssleinhav införs i viss omfattning. Även andra alternativ, exempelvis tillståndskrav för vissa bisysslor kan övervägas.

Utredningen i denna del skall som utgångspunkt omfatta alla arbetstagare inom den offentliga sektorn, men de administrativa konsekvenserna måste närmare analyseras om en generell förändring föreslås för samtliga arbetstagare. De anställda det särskilt kan finnas skäl att genomföra en förändring för är, utöver de som redan omfattas av en anmälningsskyldighet enligt chefsavtalet, arbetstagare där samhällets krav gör sig särskilt gällande, exempelvis domare, åklagare, poliser och officerare. Även arbetstagare som tillhör en myndighetsledning kan beröras. Det står dock klart att inte samtliga bisysslor kan omfattas av en anmälningsskyldighet. En lämplig avgränsning bör göras mot "ofarliga" bisysslor. Som Justitiekanslern påpekar i sin förstudie måste en anmälningsskyldighet också avgränsas med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kapitlet rege- ringsformen.

I detta sammanhang skall utredaren föreslå en lämplig handläggningsordning för anmälningar m.m. Inriktningen för utredningen skall vidare vara att anmälningsskyldigheten, som i dess nuvarande begränsade omfattning föreskrivs genom kollektivavtal, skall regleras i författning.

Särskilt om regleringen för domare

Utöver vad som nyss anförts, skall utredaren särskilt gå igenom bisysslebestämmelserna för domare och undersöka om den nuvarande regleringen är tillräcklig. Det står utredaren fritt att föreslå de ändringar som kan anses vara nödvändiga utöver de förändringar i allmänhet som kan komma att föreslås. 1993 års domarutredning är här en god utgångspunkt för utredningen.

Utredningens bedrivande

Utredaren skall

- samråda med såväl riksdagens myndigheter som myndigheter under regeringen, däribland särskilt Justitiekanslern, Arbetsgivarverket, Domstolsverket, Högskoleverket, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Försvarsmakten,
- anlita den sakkunskap som behövs, särskilt från domstolsväsendet och högskoleområdet,
- samråda med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och Försäkringskassförbundet,
- informera de centrala arbetstagarorganisationerna inom den offentliga sektorn och ge dem tillfälle att både vid arbetets början och under dess gång föra fram synpunkter på utredningen,
- beakta vad som sägs i de generella direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa eventuella regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Uppdraget skall vara slutfört före utgången av år 1999.

(Finansdepartementet)

Praxisförteckning

Regeringsbeslut

1. Ja till flera domare att ha uppdrag i bolagsstyrelser m.m. 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 deklARATIONER m.m. 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 transport- respektive 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 rättsskyddsförsäkring. 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 bl.a. byte av viss utrustning på flygplan. 18.10.1990
37. Nej till teletekniker vid Televerket Radio att i eget företag bl.a. 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 t.ex. 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 bl.a. 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 bl.a. tillverka och sälja elektronisk utrustning samt vara konsult inom elektronik-dator teknik. 9.11.1995
56. Ja till veterinärer respektive professor vid Sveriges lantbruksuniversitet att driva företag med diagnostik åt bl.a. djursjukhus, under förutsättning att företaget inte tog emot uppdrag från enhet inom lantbruksuniversitetet. 17.10.1996 (tre beslut)
57. Ej prövning i sak av polisassistents överklagande av bisysslebesked eftersom detta lämnats av polismyndigheten utan polisassistentens begäran (bisyssla som fartygsvärd). 17.10.1996
58. 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
59. Ej prövning i sak av polisassistents överklagande av bisysslebesked eftersom detta lämnats av polismyndigheten utan polisassistentens begäran (bisyssla som kontaktperson på LVU-hem). 7.11.1996
60. Ja till polisman att vara jourhavande tjänsteman på utrikesdepartementet. 7.11.1996
61. Nej till psykolog vid länsarbetsnämnd att privat utföra neuropsykologiska utredningar. 6.2.1997

62. Nej till polisassistent att vara fortbildare i bilkörning. 13.3.1997
63. Nej till polisassistent att vara fartygsvärd. 3.4.1997
64. Nej till polisassistent att driva taxirörelse. 17.4.1997
65. Nej till polisassistent att driva transportbolag. 17.4.1997
66. Ja till polisassistent att vara kontaktperson hos kommun med beaktande av att rapporteringskyldigheten som polisman gick före sekretessen för kontaktpersonerna. 17.4.1997
67. Nej till anställd hos JämO att publicera handledning om beskrivning av arbetskrav. 24.4.1997
68. Nej till polisinspektör att i handelsbolag arbeta som konsult i organisationsförändringar och chefsutveckling m.m. 22.5.1997
69. Nej till polisassistent att vara administratör/kontaktman i servicebolag. 19.6.1997
70. Nej till polisinspektör att utbilda väktare i personskydd. 18.9.1997
71. Nej till polisinspektör att driva trafikskola. 18.9.1997
72. Nej till yrkesofficer att bedriva väktar- respektive skyddsvaktsutbildning samt utbildning i personskydd. 23.10.1997
73. Nej till rättsakkunnig i Regeringskansliet, Finansdepartementet, att vara biträdande sekreterare i livförsäkringsbolags skattenämnd. 30.10.1997
74. Nej till polisassistent att bedriva utbildning i handelsbolag. 20.11.1997
75. Nej till polisman att bedriva yrkesmässig trafik i form av hästtransporter. 4.12.1997
76. Nej till yrkesofficer att vara legitimerad ordningsvakt vid restaurang. (Okänt datum)
77. Nej till föredragande vid utlänningsnämnden att i firma bedriva rådgivande verksamhet åt bl.a. uppdragsgivare av utländsk härkomst. 19.2.1998
78. Nej till kustbevakningsassistent att med egen båt transportera allmänhet till och från viss nationalpark. 28.5.1998
79. Ja till domare att som konsult i eget handelsbolag biträda de baltiska staterna i deras rättsutveckling. 23.6.1999
80. 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
81. 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 sid.164
2. Hinder för polisman att bedriva fastighetsmäkleri. JO 1973 sid.423
3. Ej hinder för domare att vara ordförande i Försäkringsbolagens sjuk- och olycksfallsförsäkringsnämnd. JO 1975 sid.129
4. Hinder för militär chef att vara styrelseledamot i ett enskilt företag. JO 1979/80 sid.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 sid.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 bl.a. 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 sid.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 sid.171
17. Risk för förtroendeskada då länsråd var ordförande i ideell stiftelse som stod under länsstyrelsens tillsyn. Beslut 24.4.1991

18. Ej uttalande angående polismän med tillstånd för vapenhandel eftersom en slutat sin tjänst, en återkallat tillståndet och två anmälts till Rikspolisstyrelsens ansvarsnämnd för prövning. Beslut 16.1.1992
19. Arbetsförmedlare var ordförande i kommunalnämnds sociala utskott. Ej hinder men potentiella organisatoriska problem påtalades. JO 1992/93 sid.582
20. Hinder för länskronodirektör att ha uppdrag i styrelser för näringsdrivande aktieföretag. JO 1994/95 sid.182
21. Ej kritik mot polisman som var ersättare för sin hustru i hennes egenskap av innehavare av vapenhandlartillstånd. Beslut 10.2.1994
22. 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
23. Hinder för kanslichef vid överförmyndarnämnd att vara förordnad som god man i ärenden som stod under tillsyn av samma nämnd. JO 1996/97 sid.425
24. Hinder för ersättare i överförmyndarnämnd att vara förordnad som god man i ärende som stod under tillsyn av samma nämnd. JO 1996/97 sid.428
25. Kriminalinspektör var förhørsledare och samtidigt övervakare för en målsägande. Uttalande om jäv men ej om bisyssla. Beslut 25.11.1997
26. 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. Förtroendskadligt 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 t.ex. varumärken och mönster, att bedriva formgivnings- och layoutarbete på uppdrag av framför allt enskilda näringsidkare. Beslut 17.4.1991.
14. Påtaglig risk för förtroendskada när tre poliser deltog i auktionsverksamhet eller verksamhet som eljest 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 buddelgivning 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.

Arbetsdomstolens domar

1. Allmänna uttalanden om bisyssleregleringen. 1985 nr 69
2. Polisman fick rätt att medverka i familjeägt bussresebolag. 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. 1991 nr 99
4. Fråga om arbetsgivaren haft rätt att meddela bisyssleförbud. 1997 nr 18
5. Fråga om bl.a. innebörden av arbetstagarens skyldighet att anmäla bisysslor och lämna uppgifter om bisysslan. 1998 nr 98
6. Fråga om arbetsgivaren haft rätt att meddela bisyssleförbud. 1999 nr 27
7. Fråga om disciplinansvar för en officer som bedrivit verksamhet med uthyrning av snöskotrar till Försvarsmakten. 1999 nr 106

Undersökning om bisysslor bland offentligt anställda

Innehållsförteckning

Inledning.....	.....
Enkätens innehåll.....	.....
Antal offentligt anställda .....	.....
Sammanfattning av resultaten.....	.....
Jämförelse med annan statistik om bisysslor .....	.....
Bisysslor inom den offentliga sektorn.....	.....
Bisysslor bland män respektive kvinnor .....	.....
Anställda med bisyssla efter hel- respektive deltidsanställning.....	.....
Har Din myndighet/förvaltning etc myndighetsutövande uppgifter .....	.....
Hade Du myndighetsutövande uppgifter.....	.....
Har Din myndighet/förvaltning etc uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.....	.....
Hade Du uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.....	.....
Ingick det i Dina arbetsuppgifter att fatta beslut i frågor om upphandling.....	.....
Vilket löneskikt tillhörde Du.....	.....
Vilken typ av bisyssla/bisysslor hade Du .....	.....
Vilken typ av bisyssla var den huvudsakliga bisysslan.....	.....
Hur många timmar ägnar man i genomsnitt per månad åt sin huvudsakliga bisyssla .....	.....
Hur många timmar ägnar man i genomsnitt per månad åt samtliga bisysslor.....	.....
Vilket var det huvudsakliga skälet till att Du hade denna bisyssla .....	.....
Orsak till bisyssla efter inkomst från bisyssla .....	.....
Finns det beröring mellan bisysslan och verksamheten vid den egna myndigheten.....	.....

Finns det beröring mellan bisysslan och de egna arbetsuppgifterna

Hur stor är bruttoinkomsten under ett år från Din bisyssla

Inkomst efter typ av bisyssla

Har Din arbetsgivare lämnat information om vilka bisysslor som
inte är tillåtna

Har Du begärt besked av Din arbetsgivare om Din bisyssla är
förtroendskadlig

Har Din arbetsgivare begärt att Du lämnar uppgift om Din bisyssla

Har Du informerat Din arbetsgivare om Din bisyssla/bisysslor

Tabellbilaga.....

Teknisk redovisning

Undersökningsformulär.....

Undersökning om bisysslor bland offentligt anställda

Inledning

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av Bisysseutredningen under hösten 1999 genomfört en undersökning om bisysslornas omfattning och beskaffenhet bland offentligt anställda. Undersökningen har utförts som en enkätundersökning. Den population som var önskvärd att undersöka var personer som var anställda i offentlig tjänst under perioden september till november 1999. För detta användes registren över anställda hos staten inklusive försäkringskassorna, primärkommunerna och de landstingsanställda med aktualitet hösten 1998. Den undersökta populationen avgränsades också till att omfatta personer i ålder 16-64 år som hösten 1998 hade en tjänsteomfattning på minst 5%. Denna avgränsning gjordes för att ej få med personer som hade en mycket tillfälligt uppuren offentlig lön.

Vid urvalsdragningen användes ett stratifierat slumpmässigt urval. Stratifieringen utgjordes av olika grupper som utredningen var speciellt intresserad av att undersöka.

Enkätens innehåll

Med bisyssla avsågs, enligt definition i enkäten, ”Anställning, uppdrag eller annan verksamhet, avlönad eller oavlönad, som en anställd har vid sidan av sin huvudanställning. Här avses även bisyssla som Du innehaft under perioden även om den då inte krävt någon arbetsinsats. Att sköta sina egna och familjens privata angelägenheter räknas inte som bisyssla.”

Enkäten inleddes med några frågor om huvudanställningen t.ex. inom vilken del av den offentliga sektorn man arbetade under undersöknings-

perioden, om anställningen var på heltid eller deltid samt vilket löneskikt som den anställde tillhörde efter en grov indelning.

Frågor ställdes också om myndigheten och den anställde hade myndighetsutövande upp-gifter eller uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet, dvs kontroll av att lagar och andra föreskrifter efterlevs. Vidare ställdes en fråga om den anställde hade arbetsuppgifter i sin huvudanställning där det ingick att fatta beslut i frågor om upphandling.

De frågor som ställdes om bisysslor var antal bisysslor, vilken typ av bisyssla med möjlighet till uppdelning på offentliga och enskilda bisysslor, skäl till bisyssla, ungefärlig tidsåtgång för bisysslan/ bisysslorna per månad samt ungefärlig bruttoinkomst av bisyssla under ett år.

Vidare ställdes frågor huruvida det fanns någon beröring mellan bisysslan/bisysslorna och verksamheten hos den anställdes myndighet/förvaltning respektive den anställdes arbetsuppgifter.

De avslutande frågorna i enkäten berörde frågor om informations-skyldigheten vad gäller för såväl arbetsgivaren gentemot den anställde som den anställde gentemot arbetsgivaren.

Antal offentligt anställda

I denna rapport uppgår skattningen av antalet offentligt anställda till 1 065 000. Det är från detta antal som andelsberäkningarna i rapporten gjorts.

Enligt officiell statistik uppgick antalet offentligt anställda under samma period till 1,3 miljoner. Detta framgår av SCBs arbetskraftsundersökningar (AKU), som genomförs varje månad med aktuellt urval.

Det skattade antalet offentligt anställda i undersökningen om bisysslor är således lägre än det officiella antalet. Skillnaden förklaras av att den population som användes i undersökningen om bisysslor är de personer som var offentligt anställda under hösten 1998, dvs. cirka ett år tidigare, och fortfarande var kvar i offentlig anställning. De personer som efter hösten 1998 tillkommit i offentlig tjänst ingår ej i den undersökta populationen.

Sammanfattning av resultaten

- 21 procent av de offentliganställda hade en eller flera bisysslor

- 69 procent av de offentligt anställda med bisyssla hade endast en bisyssla
- 68 procent av de med bisysslor arbetade heltid
- 33 procent arbetade på en myndighet/förvaltning med myndighetsutövande uppgifter
- 52 procent av dessa hade själva myndighetsutövande uppgifter
- 36 procent av dem med bisyssla arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter
- 48 procent av dessa hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet
- 19 procent av dem med bisyssla hade arbetsuppgifter som innebar att fatta beslut i frågor om upphandling
- 70 procent av de offentligt anställda med bisyssla hade en inkomst under 20 000 kronor i månaden
- 51 procent arbetade mindre än 15 timmar per månad i bisysslan
- 20 procent arbetade mer än 30 timmar per månad
- 9 procent hade en bisyssla för att det var ett åliggande knutet till huvudanställningen
- 49 procent av dessa hade obetalda bisysslor
- 36 procent hade en bisyssla av ideella skäl
- 57 procent av dessa hade obetalda bisysslor
- 29 procent hade bisysslor av ekonomiska skäl
- 43 procent hade bisysslor där beröring fanns mellan bisysslan och verksamheten vid myndigheten
- 42 procent hade bisysslor där beröring fanns mellan bisysslan och det egna jobbet
- 11 procent av dessa hade en bruttoinkomst från bisysslan på mer än 60 000 kr per år
- 27 procent arbetade på en myndighet där arbetsgivaren informerat om vilka bisysslor som inte var tillåtna
- 12 procent hade själva begärt besked om bisysslan var förtroendeskadlig
- 19 procent hade en arbetsgivare som begärt att man lämnar besked om bisysslan
- 69 procent hade informerat sin arbetsgivare om sin bisyssla

Jämförelse med annan statistik om bisysslor

I arbetskraftsundersökningarna (AKU) som genomförs av SCB varje månad ställs sedan 1987 en fråga om personen utöver sin huvudanställning har någon bisyssla. I AKU ingår endast betalda bisysslor (Undantag är de fall en person är s.k medhjälpande familje-medlem). I den nu genomförda undersökningen om bisysslor för bisyssleutredningen, ingår såväl betalda som obetalda bisysslor.

En annan skillnad mellan dessa båda undersökningar är att AKU är heltäckande över hela arbetsmarknaden, dvs frågor om sysselsättningsförhållanden ställs till samtliga. Vad gäller bisysslor ställs således frågor även till de enskilt anställda. Uppgift om antal bisysslor kan inte erhållas från AKU.

I det följande visas några jämförelser mellan bisysslor i AKU och bisyssleundersökningen.

Andel sysselsatta med bisysslor i AKU respektive bisyssleundersökningen

	AKU	Bisyssleundersökningen
	%	%
Offentligt anställda	10	21
Statligt	10	23
Kommunalt	11	20
Landstings	10	20
Försäkringskassan	7	19
Enskilt	8	*

* Uppgift saknas

Denna jämförelse visar att andelen med bisysslor bland de offentligt anställda i bisyssleundersökningen är dubbelt så hög som i AKU. Att andelen är lägre i AKU förklaras självklart av att endast betalda bisysslor ingår i AKU. De största avvikelserna fanns bland de statligt och försäkringskassanställda. Sammanställningen visar också att det enligt AKU är vanligare med betalda bisysslor bland offentligt än bland enskilt anställda.

Andel sysselsatta med bisysslor i AKU inom sektor i huvudanställningen respektive sektor i bisysslan

Huvudanställning	Bisyssla					Summa inklmedhj %
	Statligt anst %	Kommunalt anst %	Landstings- anst %	Enskilt anst %	Företagare inklmedhj %	
Offentligt anställda	5	26	3	29	36	100
Statligt	11	15	2	28	45	100
Kommunalt	4	31	2	30	33	100
Landstings	4	19	8	26	42	100
*						
Enskilt	2	15	1	39	42	100

* Försäkringskassan redovisas inte här pga för små grupper och därmed osäkra siffror

Andel sysselsatta med bisysslor i bisyssleundersökningen inom sektor i huvudanställningen respektive sektor i den huvudsakliga bisysslan

Huvudanställning	Huvudsaklig bisyssla				Summa %
	Offentligt anställda %	Enskilt anställda %	Egen kommersiellt inriktad verksamhet %	Övrigt %	
Offentligt anställda	23	21	11	45	100
Statligt	21	21	10	48	100
Kommunalt	24	21	11	43	100
Landstings	26	21	10	42	100
Försäkringskassan	8	12	3	76	100

Gruppering efter typ av bisyssla:

- Offentlig anställning: Anställning eller uppdrag hos offentlig arbetsgivare
Styrelseuppdrag i offentligt ägt bolag, ekonomisk förening e.d
- Enskild anställning: Anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare
Styrelseuppdrag i privat ägt bolag, ekonomisk förening e.d
- Egen kommersiellt inriktad verksamhet

Övrigt	Politiskt förtroendeuppdrag
	Fackligt förtroendeuppdrag
	Ideellt förtroendeuppdrag
	Uppdrag i intresseorganisation
	Annat

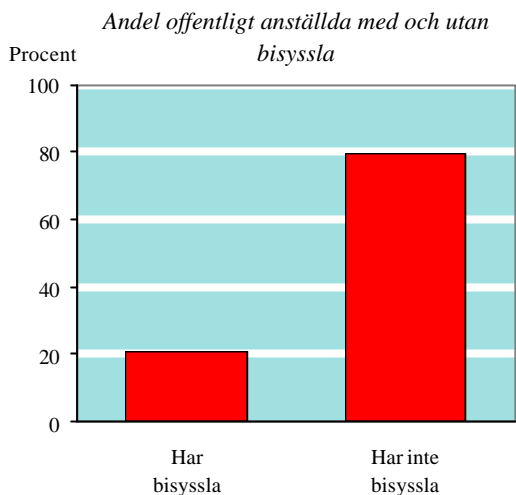
Bisysslor inom den offentliga sektorn

Drygt en femtedel av de offentligt anställda som ingick i undersökningen hade en eller flera bisysslor. Andelen som hade bisysslor inom olika sektorer uppvisade inga större skillnader men andelen var något högre bland de statligt anställda än bland övriga.

Jämför man andelen som hade bisysslor inom vissa grupper finner man dock stora skillnader. Vanligast förekommande var bisysslor bland verkschefer där 82 procent hade en eller flera bisysslor. 55 procent av domarna hade bisysslor.

Innehav av bisysslor inom den offentliga sektorn

	Har bisyssla %	Har inte bisyssla %	Totalt %
Offentligt anställda	21	79	100
Statligt	23	77	100
Kommunalt	20	80	100
Landstings	20	80	100
Försäkringskassan	19	81	100
Domare	55	45	100
Åklagare	22	78	100
Verkschefer	82	18	100
Poliser	24	76	100
Högskolelärare	38	62	100
Militärer	24	76	100
Läkare	33	67	100
Sjuksköterskor	19	81	100



Bisysslor bland män respektive kvinnor

Män hade bisysslor i högre utsträckning än kvinnor. 31 procent av de offentligt anställda männen hade en eller flera bisysslor medan 17 procent av kvinnorna hade bisyssla.

Andelen män och kvinnor med bisyssla

	Män med bisyssla %	Kvinnor med bisyssla %
Offentligt anställda	31	17
Statligt	27	19
Kommunalt	34	16
Landstings	32	17
Försäkringskassan	35	15

Antal bisysslor

Av de offentligt anställda med bisysslor hade 31 procent mer än en bisyssla och 11 procent hade minst tre bisysslor. När det gäller innehav av bisysslor inom olika sektorer var det inte så stora skillnader, men det tycks vara vanligast med mer än en bisyssla inom den statliga sektorn.

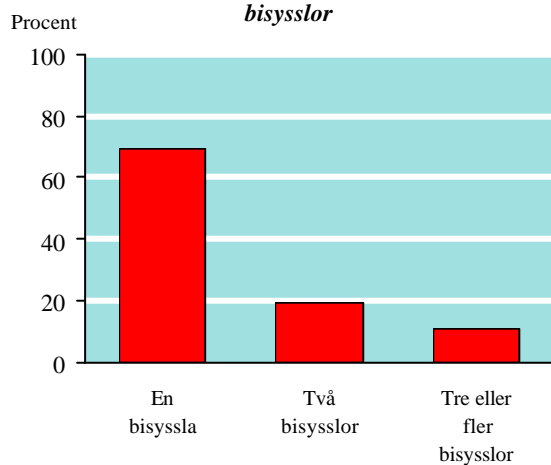
Jämför man olika grupper var skillnader i innehavet av antal bisysslor stora. 59 procent av verkscheferna med bisyssla hade minst 3 bisysslor.

Det var också i den gruppen som det var vanligast med flera bisysslor. 83 procent av verkscheferna hade mer än en bisyssla. Bland domare var det 54 procent som hade mer än en och 31 procent som hade fler än tre bisysslor.

Andelen offentligt anställda efter antal bisysslor

	En bisyssla %	Två bisysslor %	Tre bisysslor eller fler %	Totalt %
Offentligt anställda	69	20	11	100
Statligt	67	22	11	100
Kommunalt	71	18	12	100
Landstings	69	23	8	100
Försäkringskassan	70	23	7	100
Domare	46	23	31	100
Åklagare	75	22	4	100
Verkschefer	17	24	59	100
Poliser	74	17	9	100
Högskolelärare	64	21	15	100
Militärer	70	21	10	100
Läkare	70	20	10	100
Sjuksköterskor	75	21	5	100

Andelen offentligt anställda efter antal bisysslor



Anställda med bisyssla efter hel- respektive deltidsanställning

Bland de offentligt anställda var det vanligast med bisysslor bland anställda som i sin huvudanställning arbetade heltid. Av de offentligt anställda som hade en eller flera bisysslor arbetade nästan 68 procent heltid i sin huvudanställning. 84 procent av de statligt anställda som hade bisyssla arbetade heltid i sin huvudanställning.

Innehav av bisysslor för hel- respektive deltidsanställda

	Arbetar heltid %	Arbetar deltid %	Tjänstlediga hela perioden %	Totalt %
Offentligt anställda	68	30	2	100
Statligt	84	13	2	100
Kommunalt	63	35	2	100
Landstings	62	35	3	100
Försäkringskassan	79	18	3	100

Jämför man fördelningen efter antal bisysslor bland hel- respektive deltidsanställda mellan olika sektorer finner man inga större skillnader. Dock kan noteras att andelen med mer än en bisyssla var högst bland de deltidsanställda som arbetar inom statlig sektor.

Antal bisysslor bland hel- respektive deltidsanställda

	En bisyssla %	Två bisysslor %	Tre bisysslor eller fler %	Totalt %
Offentligt anställda	69	20	11	100
Heltid	67	21	12	100
Deltid	72	19	9	100
Tjänstlediga	95	5	0	100
<i>Därav</i>				
Statligt	67	22	11	100
Heltid	69	21	11	100
Deltid	55	35	9	100
Tjänstlediga	96	4	0	100
<i>Därav</i>				
Kommunalt	71	18	12	100
Heltid	67	19	14	100
Deltid	74	17	8	100
Tjänstlediga	100	0	0	100
<i>Därav</i>				
Landstings	69	23	8	100
Heltid	66	26	8	100
Deltid	72	19	10	100
Tjänstlediga	87	13	0	100
<i>Därav</i>				
Försäkringskassan	70	23	7	100
Heltid	71	22	7	100
Deltid	73	17	9	100
Tjänstlediga	28	72	0	100

Har Din myndighet/förvaltning etc myndighetsutövande uppgifter?

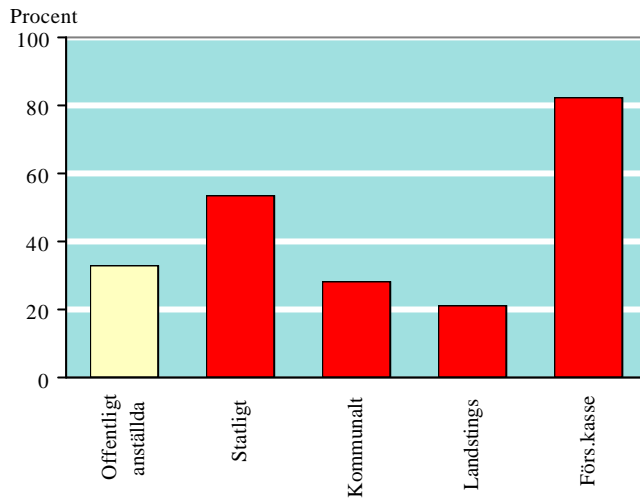
På frågan om myndigheten/förvaltningen, där den anställda arbetade i sin huvudan-ställning, hade myndighetsutövande uppgifter förutsågs att det kunde föreligga svårigheter för uppgiftslämnarna att veta om arbetsgivaren hade sådana uppgifter. Ett förtydligande lades därför till att "myndighetsutövning förelåg i de fall när en myndighet beslutar om för-

måner, rättigheter och skyldigheter, tillstånd, bidrag mm för enskilda personer.” Av resultaten framgår också att 8 procent av de offentligt anställda med bisysslor svarade ”vet ej” på frågan.

Andel personer där myndigheten hade respektive inte hade myndighetsutövande uppgifter

	Med myndighetsutövning %	Utan myndighetsutövning %	Vet ej %	Totalt %
Offentligt anställda	33	59	8	100
Statligt	54	42	4	100
Kommunalt	28	61	10	100
Landstings	21	73	5	100
Försäkringskassan	82	3	15	100
Domare	95	5	0	100
Åklagare	97	2	2	100
Verkschefer	75	25	0	100
Poliser	96	3	0	100
Högskolelärare	23	70	8	100
Militärer	47	49	4	100
Läkare	23	72	5	100
Sjuksköterskor	15	75	9	100

Av de som svarat på frågan svarade 33 procent att de arbetade inom en myndighet med myndighetsutövande uppgifter. Andelen varierade kraftigt mellan olika sektorer. Bland statligt anställda var det mer än hälften som arbetade på en sådan myndighet.

Andelen där myndigheten hade myndighetsutövande uppgifter**Hade Du myndighetsutövande uppgifter?**

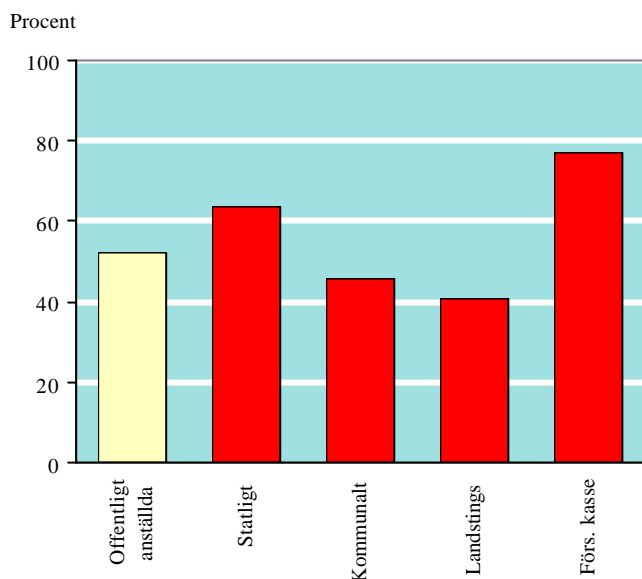
Drygt hälften av dem som arbetade på en myndighet/förvaltning med myndighetsutövning hade själv myndighetsutövande uppgifter.

Andel personer som hade respektive inte hade myndighetsutövande uppgifter

	Har myndighets- utövande uppgifter %	Har inte myndig- hetsutövande uppgifter %	Totalt %
Offentligt anställda	52	48	100
Statligt	64	36	100
Kommunalt	46	54	100
Landstings	41	59	100
Försäkringskassan	77	23	100
Domare	98	2	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	93	7	100
Poliser	87	13	100
Högskolelärare	57	43	100
Militärer	60	40	100
Läkare	71	29	100
Sjuksköterskor	29	71	100

Den högsta andelen med myndighetsutövande uppgifter fanns bland de försäkringskassanställda och den lägsta bland de anställda inom landsingen.

Andelen där den anställde hade myndighetsutövande uppgifter



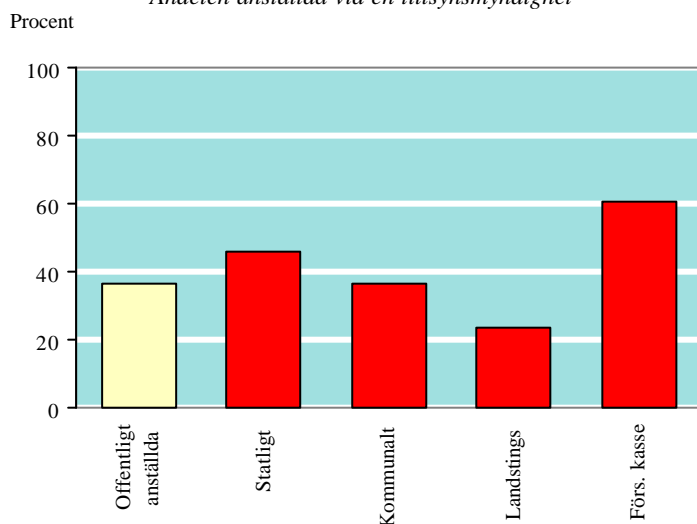
Har Din myndighet/förvaltning etc. uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet, dvs kontroll av att lagar och andra föreskrifter efterlevs?

36 procent av de offentligt anställda med bisysslor hade sitt arbete på en myndighet som hade någon form av tillsyn och/eller kontroll över offentlig och enskild verksamhet, d.v.s kontroll av att lagar och andra föreskrifter efterlevs. Den högsta andelen fanns bland de anställda inom försäkringskassorna där 61 procent sade sig arbeta på en tillsynsmyndighet och den lägsta andelen fanns bland de landstingsanställda där 24 procent sade sig arbeta på en sådan myndighet.

Andel anställda vid myndighet med eller utan tillsynsuppgifter

	Med tillsyns- uppgifter %	Utan tillsyns- uppgifter %	Vet ej %	Totalt %
Offentligt anställda	36	56	8	100
Statligt	46	50	5	100
Kommunalt	36	54	10	100
Landstings	24	70	7	100
Försäkringskassan	61	36	4	100
Domare	72	28	1	100
Åklagare	93	7	0	100
Verkschefer	68	31	1	100
Poliser	96	3	1	100
Högskolelärare	10	82	9	100
Militärer	44	52	4	100
Läkare	17	78	5	100
Sjuksköterskor	21	67	11	100

Andelen anställda vid en tillsynsmyndighet



Hade Du uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet?

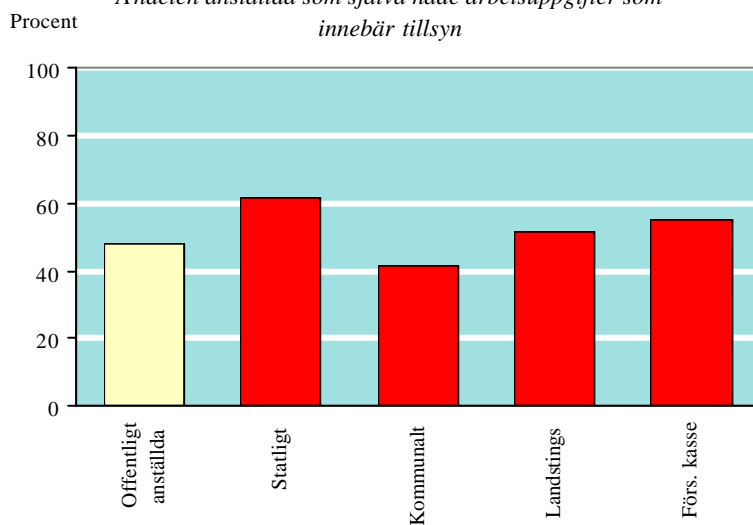
Nästan hälften av dem som arbetade på en tillsynsmyndighet hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

Den högsta andelen som arbetade på en tillsynsmyndighet och själva hade tillsynsuppgifter återfanns bland de statligt anställda. Den lägsta andelen hade de kommunalt anställda.

Andelen anställda som själva hade respektive inte hade arbetsuppgifter som innebär tillsyn

	Hade tillsynsuppgifter	Hade inte tillsynsuppgifter	Totalt
	%	%	%
Offentligt anställda	48	52	100
Statligt	62	38	100
Kommunalt	41	59	100
Landstings	52	48	100
Försäkringskassan	55	45	100
Domare	92	8	100
Åklagare	89	11	100
Verkschefer	85	15	100
Poliser	80	20	100
Högskolelärare	55	45	100
Militärer	69	31	100
Läkare	51	49	100
Sjuksköterskor	40	60	100

Andelen anställda som själva hade arbetsuppgifter som innebär tillsyn



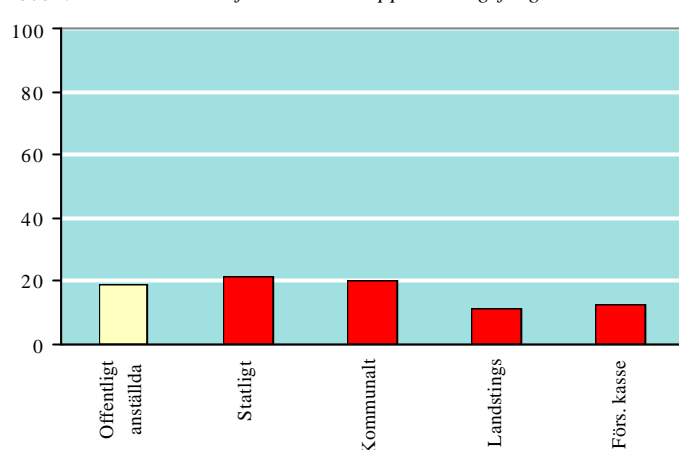
Ingick det i Dina arbetsuppgifter att fatta beslut i frågor om upphandling, dvs köp eller hyra av varor, tjänster eller byggtreprenader?

Av de offentligt anställda med bisysslor hade 19 procent arbetsuppgifter som innebar att fatta beslut i upphandlingsfrågor. Högst var andelen bland de statligt och kommunalt anställda där cirka 20 procent hade sådana arbetsuppgifter.

Andelen som själva hade/ inte hade arbetsuppgifter som innebär att fatta beslut i upphandlingsfrågor

	Hade upphandlings- uppgifter %	Hade inte upphandlings- uppgifter %	Totalt %
Offentligt anställda	19	81	100
Statligt	21	79	100
Kommunalt	20	80	100
Landstings	11	89	100
Försäkringskassan	13	87	100
Domare	18	82	100
Åklagare	16	84	100
Verkschefer	68	32	100
Poliser	12	88	100
Högskolelärare	19	81	100
Militärer	32	68	100
Läkare	13	87	100
Sjuksköterskor	11	89	100

Andelen anställda som själva hade arbetsuppgifter som innebär att fatta beslut i upphandlingsfrågor



Vilket löneskikt tillhörde Du?

70 procent av de offentligt anställda med bisysslor hade en lön från sin huvudanställning som understeg 20 000 kronor i månaden. 5 procent hade en lön på mer än 35 000 kronor i månaden. Här var det självklart stora skillnader mellan olika grupper av anställda.

De högsta andelarna i det lägsta löneskiktet fanns bland de anställda hos kommun och försäkringskassor.

	Löneskikt			Totalt %
	Under 20 000 kr. i månaden %	Mellan 20 - 35 000 kr. i månaden %	Mer än 35 000 kr. i månaden %	
Offentligt anställda	70	25	5	100
Statligt	48	44	8	100
Kommunalt	78	21	1	100
Landstings	67	20	13	100
Försäkringskassan	81	16	3	100
Domare	0	0	100	100
Åklagare	0	53	47	100
Verkschefer	0	0	100	100
Poliser	39	59	2	100
Högskolelärare	28	57	15	100
Militärer	40	55	5	100
Läkare	4	24	72	100
Sjuksköterskor	81	18	0	100

Vilken typ av bisyssla/bisysslor hade Du?

Bland de offentligt anställda som hade en eller flera bisysslor hade de flesta sin enda eller någon av sina bisysslor som anställning eller uppdrag hos annan offentlig arbetsgivare eller som ideellt förtroendeuppdrag. Ser man på olika sektorer var det de landstingsanställda som hade den högsta andelen bisysslor inom offentlig sektor medan de försäkringskasseseanställda hade den lägsta andelen. Den högsta andelen i politiska, fackliga och ideella förtroendeuppdrag samt uppdrag i intresseorganisationer hade de försäkringskasseseanställda närmast följt av de statligt anställda.

Bland de olika grupperna var det framför allt domare och verkschefer som hade bisysslor inom offentlig sektor.

Bland svarsalternativet ”annat” förekommer t ex ”lantbruk, jordbruk, skogsbruk, författarskap, musiker, kontaktfamilj, religiös verksamhet och ungdomsledare”.

Av de som hade en eller flera bisysslor uppgav 27 procent att minst en av bisysslorna var anställning/uppdrag hos annan offentlig arbetsgivare.

Andel som svarat*										
	Anst. hos off ag	Styrelse uppdr. i off. bol. ek.för	Anst. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i priv bol. ek för.	Egen komm. inrikt verksh.	Pol. förtr. ende uppdr.	Fackl förtr. ende uppdr.	Ideellt förtr. ende uppdr.	Uppdr i intr. org.	Annat
Off anst	27	4	20	8	16	8	15	26	11	12
Statligt	23	5	15	9	20	7	15	33	9	10
Kommun.	26	4	21	8	16	9	16	26	12	13
Landst.	33	6	22	6	13	6	14	19	11	13
Förs.k.	14	4	12	10	8	12	13	25	15	27
Domare	64	5	15	10	2	8	8	30	7	17
Åklagare	28	3	3	9	2	16	14	28	3	17
Verksch.	51	50	6	23	1	1	0	34	9	20
Poliser	13	4	11	10	23	12	16	33	9	20
Högsk.l.	35	7	18	10	26	4	4	20	8	14
Militärer	12	7	14	14	26	4	8	38	14	13
Läkare	41	3	25	5	26	4	10	15	6	11
Sjuksk.	26	5	23	7	10	8	12	20	13	15

* Fler svarsalternativ möjliga. Andelarna summerar därför ej till 100 procent

Vilken typ av bisyssla var den huvudsakliga bisysslan?

Av de som hade en eller flera bisysslor uppgav 22 procent att den enda eller huvudsakliga bisysslan var anställning/uppdrag hos annan offentlig arbetsgivare. Den närmast största andelen uppgavs vara ideella förtroendeuppdrag.

	Anst. uppdr. hos off ag	Styrelse uppdr. i off. bol. ek.för	Anst. uppdr. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i priv bol. ek för.	Egen komm. inrikt verksh.	Pol. förtr. ende uppdr.	Fackl förtr. ende	Ideellt förtr. ende uppdr.	Uppdr i intr. org. uppdr.	Annat	Totalt
Off anst	22	2	16	5	11	9	5	17	5	9	100
Statligt	19	3	15	6	10	5	5	25	5	9	100
Kommun.	24	0	17	4	11	11	5	13	5	9	100
Landst.	21	5	16	5	10	7	5	18	7	5	100
Förs.k.	5	3	9	3	3	9	11	12	22	22	100
Domare	58	0	11	2	1	6	1	16	0	5	100
Åklagare	36	0	0	9	0	9	9	27	0	9	100
Verksch.	40	33	0	5	0	0	0	7	0	16	100
Poliser	15	0	5	5	9	13	7	22	2	22	100
Högsk.l.	33	3	9	6	17	1	1	10	7	12	100
Militärer	7	3	8	8	20	3	3	29	10	7	100
Läkare	39	1	14	1	17	6	5	8	0	9	100
Sjuksk.	25	5	22	5	5	8	2	13	8	8	100

Hur många timmar ägnar man i genomsnitt per månad åt sin huvudsakliga bisyssla?

På frågan hur många timmar man i genomsnitt per månad ägnade sig åt sin bisyssla, eller i de fall man hade flera bisysslor, åt sin huvudsakliga bisyssla svarade 51 procent att de ägnade mindre än 15 timmar per månad, medan 25 procent ägnade mellan 15-30 timmar per månad åt bisysslan. En femtedel ägnade mer än 30 timmar i månaden åt bisysslan.

	Andel som svarat				Totalt
	I genomsnitt 0 timmar per månad %	Mindre än 15 timmar per månad %	Mellan 15-30 timmar per månad %	Mer än 30 timmar per månad %	
Offentligt anställda	4	51	25	20	100
Statligt	7	50	27	16	100
Kommunalt	2	51	25	21	100
Landstings	2	53	23	21	100
Försäkringskassan	20	49	17	14	100
Domare	3	60	29	8	100
Åklagare	5	73	15	7	100
Verkschefer	3	59	31	7	100
Poliser	3	54	26	18	100
Högskolelärare	6	53	24	17	100
Militärer	5	50	27	18	100
Läkare	4	58	22	16	100
Sjuksköterskor	2	53	26	18	100

Hur många timmar ägnar man i genomsnitt per månad åt samtliga bisysslor?

På frågan hur många timmar i genomsnitt per månad man ägnade sig åt samtliga sina bisysslor, svarade 23 procent att de ägnade mer än 30 timmar per månad åt dessa.

	Andel som svarat				Totalt
	I genomsnitt 0 timmar per månad %	Mindre än 15 timmar per månad %	Mellan 15-30 timmar per månad %	Mer än 30 timmar per månad %	
Offentligt anställda	3	48	25	23	100
Statligt	6	48	26	20	100
Kommunalt	2	48	25	25	100
Landstings	2	50	24	24	100
Försäkringskassan	20	45	20	15	100
Domare	3	52	33	13	100
Åklagare	5	71	15	8	100
Verkschefer	3	44	40	13	100
Poliser	3	48	28	21	100
Högskolelärare	6	52	22	20	100
Militärer	5	48	26	22	100

Läkare	3	55	22	19	100
Sjuksköterskor	1	49	28	21	100

Vilket var det huvudsakliga skälet till att Du hade denna bisyssla?

Av de anställda inom offentlig sektor som hade bisyssla uppgav de flesta ideella skäl som huvudsakligt skäl till bisyssla. Andelen med detta skäl var högst bland anställda inom försäkringskassorna, där ungefär hälften uppgav detta skäl. Detta kan tolkas som att de vanligaste bisysslorna bland de försäkringskasseanställda var obetalda. Även bland statligt anställda var andelen som uppgav ideella skäl högt där 41 procent uppgav detta skäl. Det näst vanligaste inom samtliga sektorer utom försäkringskassorna var ekonomiska skäl.

29 procent hade en bisyssla av ekonomiska skäl och 36 procent, svarade att man hade bisyssla av ideella skäl.

Orsaker till att ha bisyssla var mera varierande när det gäller vissa grupper. Ideella skäl angavs till stor del av åklagare, poliser och militärer medan detta skäl inte var särskilt vanligt bland verkschefer och läkare. Ekonomiska skäl var vanligast bland läkare och sjuksköterskor.

Huvudsakligt skäl till bisyssla

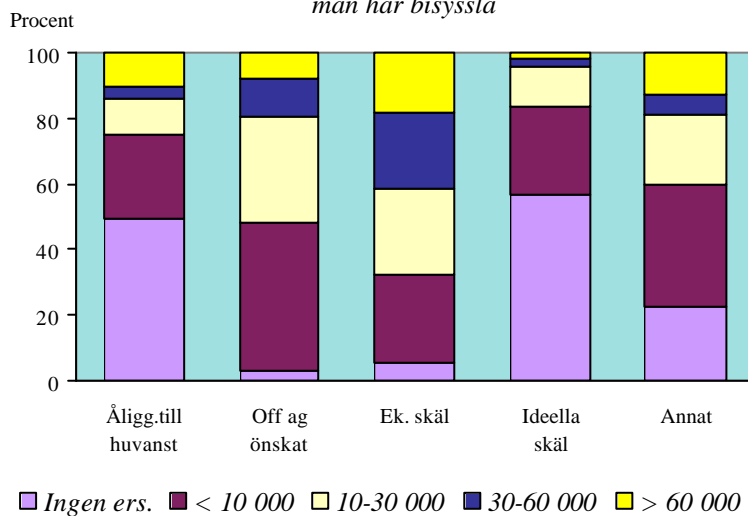
	Andel som svarat					Totalt %
	Ett åliggande knutet till huvud- anställningen %	Annan off arbetsg. hade önskat %	Ekono- miska skäl %	Ideella skäl %	Annat skäl %	
Offentligt anställda	9	9	29	36	18	100
Statligt	12	9	23	41	15	100
Kommunalt	7	8	30	35	19	100
Landstings	12	11	30	30	16	100
Försäkringskassan	3	4	15	49	29	100
Domare	8	43	13	23	12	100
Åklagare	12	12	3	56	17	100
Verkschefer	32	49	1	11	6	100
Poliser	4	8	23	46	19	100
Högskolelärare	20	16	23	25	16	100
Militärer	6	3	28	47	15	100
Läkare	18	18	32	20	11	100
Sjuksköterskor	8	8	32	32	20	100

Orsak till bisyssla efter inkomst från bisyssla

Tittar man på orsaken till bisyssla efter hur stor inkomst man hade från bisysslan under ett år ser man att mer än hälften, 57 procent, av dem som hade bisyssla av ideella skäl inte hade någon ersättning. Nära hälften av dem som hade en bisyssla som var ett åliggande knutet till huvudanställningen hade också uppgivit att man inte hade någon inkomst från sin bisysslan.

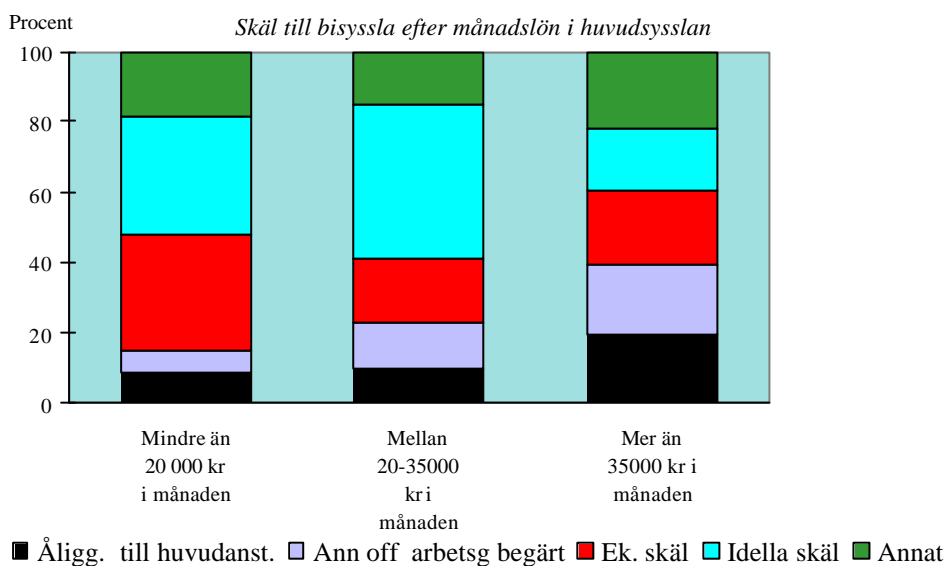
Andel som svarat						
	Ett åliggande knutet till huvudanställningen	Annan off. arbetsg. hade önskat	Ekonomiska skäl	Ideella skäl	Annat skäl	Samtl. skäl
	%	%	%	%	%	%
Ingen ersättning	49	3	5	57	22	30
Högst 10 000 kr per år	26	45	27	27	37	30
Mellan 10 000-30 000 kr per år	11	33	26	12	22	20
Mellan 30 000-60 000 kr per år	3	11	24	2	6	10
Mer än 60 000 kr per år	10	8	18	2	13	10
Summa	100	100	100	100	100	100

Årsinkomst från bisyssla efter huvudsakligt skäl till att man har bisyssla



Bland svarsalternativet "Annat skäl" var de mest frekvent förekommande svaren "intresse, vill upprätthålla kompetensen samt någon form av egen verksamhet." Här förekommer t.ex ofta egen jordbruksfastighet eller att man hjälper den andra parten med någon verksamhet. Bland "annat skäl" kan också nämnas t ex politiska, vill göra något annat, förtroendevald, vald och att man hade bisysslan för att man tycker det var roligt.

Om man fördelar skälen till att ha bisyssla efter månadslön i huvudanställningen så var det självklart bland de lägst avlönade som den största andelen hade bisyssla av ekonomiska skäl. Ideella skäl var vanligast i löneskiktet 20 - 35 000 kr i månaden och bland de högst avlönade hade den största andelen en bisyssla för att det var ett åliggande i huvudanställningen.



Finns det någon beröring, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av Dina bisysslor och verksamheten vid Din myndighet/förvaltning?

43 procent hade en eller flera bisysslor där beröring fanns mellan bisyssla och verksamheten vid myndigheten/förvaltningen där de arbetade i sin huvudanställning.

Bland de landstingsanställda med bisyssla var det mer än hälften, 57 procent som hade en sådan bisyssla.

Åklagare, poliser och militärer var de grupper där lägsta andelen hade svarat att det fanns beröring mellan bisyssla och myndighetens verksamhet.

	Beröring fanns mellan bisyssla och verksamh. vid myndigheten %	Beröring fanns ej mellan bisyssla och verksamh. vid myndigheten %	Totalt %
Offentligt anställda	43	57	100
Statligt	44	56	100
Kommunalt	39	61	100
Landstings	57	43	100
Försäkringskassan	24	76	100
Domare	74	26	100
Åklagare	41	59	100
Verkschefer	65	35	100
Poliser	29	71	100
Högskolelärare	73	27	100
Militärer	32	68	100
Läkare	81	19	100
Sjuksköterskor	54	46	100

Av de som svarat att beröring fanns mellan någon av bisysslorna och verksamheten vid den egna myndigheten arbetade nära en tredjedel på en myndighet med myndighetsutövande uppgifter.

Av dem som arbetade på en sådan myndighet sa 51 procent att de själva hade myndighetsutövande uppgifter.

32 procent arbetade på en myndighet med tillsynsuppgifter.

Av dem som arbetade på en sådan myndighet, sa 56 procent att de själva hade arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

21 procent av de som svarat att beröring fanns mellan den bisyssla man hade och verksamheten vid den egna myndigheten hade själva arbetsuppgifter där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor.

Finns det någon beröring, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av Dina bisysslor och Dina egna arbetsuppgifter vid myndigheten/ förvaltningen?

42 procent hade en eller flera bisysslor där beröring fanns mellan bisysslan och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten.

Mer än hälften av de landstingsanställda sa att det fanns beröring mellan bisyssla och de egna arbetsuppgifterna.

Bland anställda inom försäkringskassorna var det mer ovanligt med bisysslor som hade beröring till arbetsuppgifter i huvudanställningen. Det var heller inte särskilt vanligt bland poliser och militärer med sådana bisysslor.

	Beröring fanns mellan bisyssla och egna arbetsupp- g. vid myndigheten %	Beröring fanns ej mellan bisyssla och egna arbetsupp- g. vid myndigheten %	Totalt %
Offentligt anställda	42	58	100
Statligt	42	58	100
Kommunalt	39	61	100
Landstings	55	45	100
Försäkringskassan	19	81	100
Domare	64	36	100
Åklagare	34	66	100
Verkschefer	59	41	100
Poliser	26	74	100
Högskolelärare	69	31	100
Militärer	26	74	100
Läkare	74	26	100
Sjuksköterskor	51	49	100

Av de som svarat att beröring fanns mellan den bisyssla man hade och de egna arbetsuppgifterna svarade 31 procent att de arbetade på en myndighet med myndighetsutövning.

Av dessa svarade hälften att de själva hade myndighetsutövande uppgifter.

34 procent av dem med beröring mellan bisyssla och de egna arbetsuppgifterna arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter.

Av dessa sa hälften att de själva hade arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

21 procent av de som svarat att beröring fanns mellan den bisyssla man hade och de egna arbetsuppgifterna hade arbetsuppgifter där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor. Av verkscheferna svarade 69 procent att de hade sådana arbetsuppgifter.

Ungefär hur stor är Din bruttoinkomst under ett år från Din bisyssla/bisysslor?

30 procent av de offentligt anställda med en eller flera bisysslor hade ingen ersättning för sina bisysslor. Lika stor andel hade högst 10 000 kronor i bruttoinkomst från sina bisysslor under ett år. 10 procent hade mer än 60 000 kronor. Bland de olika sektorerna var det anställda inom försäkringskassorna som hade den högsta andelen obetalda bisysslor.

En fjärdedel av de läkare och verkschefer som besvarat frågan, hade inkomster som översteg 60 000 kr om året från bisysslor.

Bruttoinkomst från bisyssla under ett år						
	Ingen ersättning	Högst 10 000 kronor	Mellan 10 000-30 000 kronor	Mellan 30 000-60 000 kronor	Mer än 60 000 kronor	Totalt
	%	%	%	%	%	%
Offentligt anställda	30	30	19	10	10	100
Statligt	33	31	19	8	10	100
Kommunalt	29	32	19	11	8	100
Landstings	30	24	21	10	15	100
Försäkringskassan	40	32	17	7	5	100
Domare	11	19	30	20	20	100
Åklagare	36	46	7	8	3	100
Verkschefer	13	14	18	30	25	100
Poliser	35	35	21	4	5	100
Högskolelärare	23	31	20	11	15	100
Militärer	35	30	18	9	8	100
Läkare	18	19	23	16	25	100
Sjuksköterskor	33	25	21	12	9	100

Inkomst efter typ av bisyssla

Tittar man på årsinkomsten från bisysslan efter vilken typ av bisyssla man hade ser man att obetalda bisysslor främst fanns bland de som hade fackliga och ideella förtroendeuppdrag. Mer än hälften av dessa hade obetalda bisysslor. Även styrelseuppdrag i offentliga och privata bolag och ekonomiska föreningar tycks till ganska stor del vara obetalda bisysslor. 22 respektive 24 procent hade här obetalda bisysslor. Största

andelen med mer än 60 000 kr per år fanns bland dem som hade sin bissyssla som anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare.

Årsinkomst från bisyssla efter vilken typ av bisyssla man hade

	Anst. uppdr. hos off ag %	Styrelse uppdr. i off. bol. ek.för %	Anst uppdr. hos pr. ag %	Styrelse uppdr. i priv bol. ek för. %	Egen komm. inrikt verksk. %	Pol. förtr. ende uppdr. %	Fackl förtr. ende uppdr. %	Ideellt förtr. ende uppdr. %	Uppdr i intr. org. %	Annat %
Ingen ersättning	8	22	6	24	10	7	55	53	48	38
högst 10 000/år	34	29	25	34	36	48	21	22	27	25
20-30 000 kr/år	28	29	26	20	27	27	13	14	16	20
30-60 000 kr/år	17	6	22	10	11	6	4	4	1	8
Mer än 60 000/år	13	13	21	12	15	12	7	8	8	8
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Har Din arbetsgivare lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna?

Av offentligt anställda med bisysslor sa 62 procent att deras arbetsgivare inte hade lämnat någon information om vilka bisysslor som inte är tillåtna. Det innebär att drygt en fjärdedel hade fått sådan information av sin arbetsgivare. 10 procent vet ej om de fått någon information.

Av de statligt anställda hade mer än hälften fått information om vilka bisysslor som inte var tillåtna medan det bland de kommunalt anställda endast var 16 procent som fått sådan information av sin arbetsgivare.

	Andel som svarat			Totalt %
	Ja %	Nej %	Vet ej %	
Offentligt anställda	27	62	10	100
Statligt	55	38	7	100
Kommunalt	16	73	12	100
Landstings	32	57	11	100
Försäkringskassan	49	45	5	100
Domare	74	22	3	100
Åklagare	49	46	5	100
Verkschefer	77	23	0	100
Poliser	78	18	4	100
Högskolelärare	60	31	9	100
Militärer	60	32	8	100
Läkare	54	37	9	100
Sjuksköterskor	23	68	10	100

Av de som arbetade på en myndighet där arbetsgivaren lämnat information om vilka bisysslor som inte var tillåtna hade 47 procent svarat att de arbetade på en myndighet med myndighetsutövning.

Av dessa hade 66 procent själv myndighetsutövande uppgifter.

46 procent av dem som fått sådan information arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter.

58 procent av dessa hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

21 procent av de som svarat att de fått information från arbetsgivaren om bisysslan var tillåten hade arbetsuppgifter, där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor.

Har Du begärt besked av Din arbetsgivare om Din bisyssla/bisysslor är förtroendskadlig?

De allra flesta av de offentligt anställda med bisyssla hade inte begärt besked av sin arbetsgivare om bisysslan var förtroendskadlig eller inte, 88 procent hade inte begärt något sådant besked. Den högsta andelen som inte begärt besked fanns bland de kommunalt anställda.

Den lägsta andelen inom de olika grupperna som inte begärt besked av sin arbetsgivare återfanns bland verkscheferna.

	Andel som svarat		
	Har begärt besked av arbetsgivaren %	Har inte begärt besked av arbetsgivaren %	Totalt %
Offentligt anställda	12	88	100
Statligt	19	81	100
Kommunalt	9	91	100
Landstings	14	86	100
Försäkringskassan	12	88	100
Domare	17	83	100
Åklagare	19	81	100
Verkschefer	37	63	100
Poliser	24	76	100
Högskolelärare	21	79	100
Militärer	15	85	100
Läkare	29	71	100
Sjuksköterskor	12	88	100

Av de som själva begärt besked av arbetsgivaren om bisysslan var förtroendskadlig hade 44 procent svarat att de arbetade på en myndighet med myndighetsutövning.

Av dessa hade 67 procent själv myndighetsutövande uppgifter.

45 procent av dem som begärt besked av arbetsgivaren om bisysslan var förtroendskadlig arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter.

58 procent av dem som begärt besked från arbetsgivaren om bisysslan var förtroendskadlig hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn.

28 procent av de som svarat att de begärt besked från arbetsgivaren om bisysslan var förtroendskadlig hade arbetsuppgifter, där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor.

Har Din arbetsgivare begärt att Du lämnar uppgift om Din bisyssla/bisysslor?

Det är inte särskilt vanligt att arbetsgivaren kräver att man lämnar uppgift om sin bisyssla. Knappt en femtedel, så att arbetsgivaren hade begärt att man lämnar sådan uppgift. Det var något mera vanligt bland verkschefer, läkare och högskolelärare där över 40 procent av arbetsgivarna hade begärt att man lämnar uppgift om sin bisyssla.

	Andel som svarat		
	Arbetsgivaren hade begärt att uppgift lämnas om bisyssla %	Arbetsgivaren hade inte begärt att uppgift lämnas om bisyssla %	Totalt %
Offentligt anställda	19	81	100
Statligt	23	77	100
Kommunalt	16	84	100
Landstings	24	76	100
Försäkringskassan	12	88	100
Domare	12	88	100
Åklagare	14	86	100
Verkschefer	44	56	100
Poliser	13	87	100
Högskolelärare	43	57	100
Militärer	19	81	100
Läkare	42	58	100
Sjuksköterskor	18	82	100

35 procent av dem där arbetsgivaren begärt att man lämnar uppgift om bisysslan arbetade på en myndighet med myndighetsutövning.

Av dessa hade 54 procent själv myndighetsutövande uppgifter.

36 procent av dem där arbetsgivaren begärt att man lämnar uppgift om bisysslan arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter.

47 procent av dessa hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

22 procent av dem där arbetsgivaren begärt att man lämnar uppgift hade arbetsuppgifter, där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor.

Har Du informerat Din arbetsgivare om Din bisyssla/bisysslor?

Det var vanligt att man hade informerat sin arbetsgivare om sin bisyssla. 69 procent sa att man hade informerat. Av verksamheterna hade 87 procent lämnat information till arbetsgivaren och bland läkarna var det över 80 procent som lämnat sådan information.

	Andel som svarat		
	Har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla %	Har inte informerat arbetsgivaren om sin bisyssla %	Totalt %
Offentligt anställda	69	31	100
Statligt	68	32	100
Kommunalt	68	32	100
Landstings	72	28	100
Försäkringskassan	57	43	100
Domare	71	29	100
Åklagare	63	37	100
Verkschefer	87	13	100
Poliser	58	42	100
Högskolelärare	75	25	100
Militärer	61	39	100
Läkare	83	17	100
Sjuksköterskor	74	26	100

32 procent av dem som informerat sin arbetsgivare om bisysslan arbetade på en myndighet med myndighetsutövning.

Av dessa hade 53 procent själva myndighetsutövande uppgifter.

34 procent av dem som informerat sin arbetsgivare om bisysslan arbetade på en myndighet/förvaltning med tillsynsuppgifter.

48 procent av dessa hade själva arbetsuppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet.

19 procent hade arbetsuppgifter där det ingick att fatta beslut i upphandlingsfrågor.

Tabellbilaga

Tabell 1-36 Andelstabeller

Tabell 1 Offentligt anställda med bisyssla inom olika sektorer samt inom olika grupper efter antal bisysslor

Tabell 2 Offentligt anställda med bisyssla efter antal bisysslor, hel- respektive deltid samt efter löneskikt

Tabell 3 Offentligt anställda med bisyssla efter antal bisysslor samt efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställde

Tabell 4 Typ av bisysslor inom olika sektorer och inom vissa grupper

Tabell 5 Typ av bisysslor efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställde

Tabell 6 Huvudsakligt skäl till att inneha bisyssla

Tabell 7-11 omfattar anställda som svarat att beröring finns, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av bisysslorna och verksamheten vid den egna myndigheten/förvaltningen. (Ja på fråga 14)

Tabell 7 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 8 Hade den anställde själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 9 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 10 Hade den anställde själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 11 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 12-16 omfattar anställda som svarat att beröring finns, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av bisysslorna och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten/förvaltningen.(Ja på fråga 15)

Tabell 12 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 13 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 14 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 15 Hade den anställda själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 16 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 17-21 omfattar anställda som svarat arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som är tillåtna. (Ja på fråga 18)

Tabell 17 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 18 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 19 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 20 Hade den anställda själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 21 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 22-26 omfattar anställda som svarat att de begärt besked av sin arbetsgivare om bisysslan är förtroendskadlig. (Ja på fråga 19)

Tabell 22 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 23 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 24 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 25 Hade den anställda själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 26 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 27-31 omfattar anställda som svarat att arbetsgivaren begärt att den anställda lämnar uppgift om sin bisyssla (Ja på fråga 20)

Tabell 27 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 28 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 29 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 30 Hade den anställda själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 31 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 32-36 omfattar anställda som svarat att de informerat sin arbetsgivare om sin bisyssla (Ja på fråga 21)

Tabell 32 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

Tabell 33 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

Tabell 34 Har den egna myndigheten uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 35 Hade den anställda själv uppgifter som innebar tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet

Tabell 36 Ingick det i den anställdes arbetsuppgifter att fatta beslut i upphandlingsfrågor

Tabell 1 Offentligt anställda med bisyssla inom olika sektorer samt inom olika grupper efter antal bisysslor

	<i>Andel som svarat</i>			Totalt
	En bisyssla	Två bisysslor	Tre eller fler bisysslor	
Offentligt anställda	69	20	11	100
Statligt	67	22	11	100
Kommunalt	71	18	12	100
Landstings	69	23	8	100
Försäkringskassan	70	23	7	100
Grupper				
Domare	46	23	31	100
Åklagare	75	22	4	100
Verkschefer	17	24	59	100
Poliser	74	17	9	100
Högskolelärare	64	21	15	100
Militärer	70	21	10	100
Läkare	70	20	10	100
Sjuksköterskor	75	21	5	100

Tabell 2 Offentligt anställda med bisyssla efter antal bisysslor, hel- respektive deltid samt efter löneskikt

	<i>Andel som svarat</i>			Totalt
	En bisyssla	Två bisysslor	Tre eller fler bisysslor	
Offentligt anställda	69	20	11	100
<i>därav</i>				
Heltid	67	21	12	100
Deltid	72	19	9	100
Tjänstlediga	95	5	0	100
Efter löneskikt				
mindre än 20 000 per månad	71	18	10	100
mellan 20 -35 000 per månad	66	23	11	100
mer än 35 000 per månad	55	22	23	100
Statligt anställda	67	22	11	100
<i>därav</i>				
Heltid	69	21	11	100
Deltid	55	35	9	100
Tjänstlediga	96	4	0	100
Efter löneskikt				
mindre än 20 000 per månad	69	22	10	100
mellan 20 -35 000 per månad	67	23	9	100
mer än 35 000 per månad	55	16	29	100
Kommunalt anställda	71	18	12	100
<i>Därav</i>				
Heltid	67	19	14	100
Deltid	74	17	8	100
Tjänstlediga	100	0	0	100
Efter löneskikt				
mindre än 20 000 per månad	72	16	11	100
mellan 20 -35 000 per månad	65	22	13	100
mer än 35 000 per månad	14	44	43	100

Tabell 2 forts Offentligt anställda med bisyssla efter antal bisysslor, hel- respektive deltid samt efter löneskikt

		<u>Andel som svarat</u>			
		En bisyssla	Två bisysslor	Tre eller fler bisysslor	Totalt
Landstingskommunalt anställda		69	23	8	100
<i>Därav</i>					
	Heltid	66	26	8	100
	Deltid	72	19	10	100
	Tjänstlediga	87	13	0	100
Efter löneskikt					
	mindre än 20 000 per månad	70	23	7	100
	mellan 20 -35 000 per månad	66	24	10	100
	mer än 35 000 per månad	64	21	16	100
Försäkringskassanställda		70	23	7	100
<i>Därav</i>					
	Heltid	71	22	7	100
	Deltid	73	17	9	100
	Tjänstlediga	28	72	0	100
Efter löneskikt					
	mindre än 20 000 per månad	69	22	8	100
	mellan 20 -35 000 per månad	74	24	2	100
	mer än 35 000 per månad	70	30	0	100

Tabell 3 Offentligt anställda med bisyssla efter antal bisysslor samt efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställde

	<i>Andel som svarat</i>			Totalt
	En bisyssla	Två bisysslor	Tre eller fler bisysslor	
Myndigheten (Ja på fråga 3)				
Har myndighetsutövning	66	20	14	100
Anställda (Ja resp. nej på fråga 4)				
Med myndighetsutövning	63	22	15	100
Utan myndighetsutövning.	70	17	13	100
Myndigheten (Ja på fråga 5)				
Har tillsynsuppgifter	68	19	13	100
Anställda (Ja resp. nej på fråga 6)				
Med tillsynsuppgifter.	61	23	16	100
Utan tillsynsuppgifter	75	16	10	100
Anställda (Ja på fråga 7)				
Med upphandlingsuppgifter	60	25	16	100

Tabell 4 Typ av bisysslor inom olika sektorer och inom vissa grupper

	<u>Andel som svarat</u>									
	Anst. uppdr. hos org. off ag	Styrelse uppdr. i off. bol. ek.för	Anst uppdr. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i komm. för. ek för.	Egen priv bol. verksh.	Pol. förtr. inrikt	Fackl förtr. ende uppdr.	Ideellt förtr. ende uppdr.	Uppdr i intr. ende uppdr.	Annat ende
Off anst	27	4	20	8	16	8	15	26	11	12
Statligt	23	5	15	9	20	7	15	33	9	10
Kommunalt	26	4	21	8	16	9	16	26	12	13
Landstings	33	6	22	6	13	6	14	19	11	13
Försäkringsk	14	4	12	10	8	12	13	25	15	27
Domare	64	5	15	10	2	8	8	30	7	17
Åklagare	28	3	3	9	2	16	14	28	3	17
Verkschefer	51	50	6	23	1	1	0	34	9	20
Poliser	13	4	11	10	23	12	16	33	9	20
Högskolelärare	35	7	18	10	26	4	4	20	8	14
Militärer	12	7	14	14	26	4	8	38	14	13
Läkare	41	3	25	5	26	4	10	15	6	11
Sjuksköterskor	26	5	23	7	10	8	12	20	13	15

**Fler svarsalternativ möjliga. Andelarna summerar därför ej till 100 procent*

Tabell 5 Typ av bisysslor efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställde

<i>Andel som svarat*</i>										
	Anst. uppdr. hos off ag	Styrelse uppdr. i off. bol. ek.för	Anst uppdr. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i priv bol. ek för.	Egen komm. inrikt verksh.	Pol. förtr. ende	Fackl förtr. ende uppdr.	Ideellt förtr. ende uppdr.	Uppdr i intr. org. uppdr.	Annat
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Offentligt anställda										
Myndigheten har myndutöv	28	6	17	9	9	10	18	30	12	14
Anställda										
Myndutöv	26	5	16	10	10	10	15	31	14	14
ej myndutöv.	29	6	20	8	8	10	20	27	9	15
Myndigheten har tillsynsuppg	27	6	17	7	10	9	17	30	12	15
Anställda										
Tillsynsuppg.	30	8	16	7	10	11	15	38	13	14
Ej tillsynsuppg	23	4	19	7	10	8	18	21	11	17
Anställda med upphandl. upp	22	6	15	10	18	9	21	38	14	12
Statligt										
Myndigheten har myndutöv	23	4	12	11	17	8	16	35	9	10
Anställda										
myndutöv	21	5	11	11	14	9	14	39	12	12
ej myndutöv	25	3	14	12	23	7	20	28	3	6
Myndigheten har tillsynsuppg	20	6	9	10	13	9	16	37	12	14
Anställda										
Tillsynsuppg.	21	6	6	9	14	11	15	41	11	13
Ej tillsynsuppg	17	4	15	14	12	7	19	30	15	12
Anställda med upphandl. upp	20	4	10	8	22	9	19	36	14	5

*Fler svarsalternativ möjliga. Andelarna summerar därför ej till 100 procent

Tabell 5 forts Typ av bisysslor efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställde

		<i>Andel som svarat*</i>									
		Anst. hos off ag	Styrelse uppdr. i bol. ek.för	Anst. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i bol. ek för.	Egen komm. inrikt verksh.	Pol. förtr. ende	Fackl förtr. ende uppdr.	Ideellt förtr. ende uppdr.	Uppdr i intr. org. uppdr.	Annat
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Kommunalt											
Myndigh har mynd.utövn		30	5	19	9	5	12	20	27	12	16
Anställda											
Mynd.utöv		28	3	20	11	7	13	15	27	15	15
ej mynd.utövn		31	7	19	8	1	13	23	25	7	17
Myndigheten har tillsynsupp											
		28	6	20	6	10	10	18	28	12	16
Anställda											
Tillsynsuppg.		35	9	18	7	7	11	17	41	13	15
Ej tillsynsuppg		23	3	21	5	10	9	19	18	9	18
Anställda med upphandl.upp											
		22	6	18	11	17	8	22	39	14	14
Landstings											
Myndigheten har mynd.utövn		37	11	28	3	10	4	15	25	19	17
Anställda											
Mynhetsutöv		49	18	24	3	10	4	20	16	11	14
ej mynd.utövn		30	7	32	2	10	4	11	31	25	19
Myndigheten har tillsynsupp											
		39	12	24	6	8	6	11	22	15	13
Anställd											
Tillsynsuppg.		43	13	36	3	9	9	9	21	18	6
Ej tillsynsuppg		33	9	13	9	8	4	14	23	12	21
Anställda med upphandl upp											
		30	11	8	12	20	9	18	36	9	10

*Fler svarsalternativ möjliga. Andelarna summerar därför ej till 100 procent

Tabell 5 forts Typ av bisysslor efter myndighetsutövning, tillsynsuppgifter och upphandlingsuppgifter för myndigheten respektive den anställda

		<i><u>Andel som svarat*</u></i>									
		Anst. uppdr. hos off ag	Styrelse uppdr. i bol. ek.för	Anst. uppdr. hos pr. ag	Styrelse uppdr. i bol. ek för.	Egen komm. inrikt verksh.	Pol. förtr. ende	Fackl. förtr. ende uppd.	Ideellt förtr. ende uppd.	Uppdr i intr. org. uppd.	Annat
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Försäkringskassan											
Myndigheten har mynd.utövn		11	4	11	10	8	12	14	26	15	28
Anställda											
Mynd.utöv		12	4	8	8	7	14	14	23	18	30
ej mynd.utöv		8	4	19	17	13	6	13	39	9	21
Myndigheten											
Har tillsynsupp		16	2	11	6	8	12	13	24	18	29
Anställda											
Tillsynsuppg.		11	4	10	8	10	17	15	22	13	26
Ej tillsynsuppg		22	0	9	3	7	7	9	26	25	34
Anställda med upphandl. upp		6	3	10	10	0	19	19	32	10	29

*Fler svarsalternativ möjliga. Andelarna summerar därför ej till 100 procent

Tabell 6 Vilket är det huvudsakliga skälet till att Du hade denna bisyssla

	<u>Andel som svarat</u>					Totalt
	Åliggande knutet till huvudanst.	Annan off arbetsgivare begärt/önskat	Ekonomiska skäl	Ideella skäl	Annat skäl	
Offentligt anställda	9	9	29	36	18	100
Statlig	12	9	23	41	15	100
Kommunal	7	8	30	35	19	100
Landstings	12	11	30	30	16	100
Försäkringskassan	3	4	15	49	29	100
Grupper						
Domare	8	43	13	23	12	100
Åklagare	12	12	3	56	17	100
Verkschefer	32	49	1	11	6	100
Poliser	4	8	23	46	19	100
Högskolelärare	20	16	23	25	16	100
Militärer	6	3	28	47	15	100
Läkare	18	18	32	20	11	100
Sjuksköterskor	8	8	32	32	20	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 14)

Tabell 7 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	32	61	7	100
Statligt	47	49	4	100
Kommunalt	30	61	10	100
Landstings	21	74	5	100
Försäkringskassan	89	9	2	100
Domare	98	2	0	100
Åklagare	92	4	4	100
Verkschefer	74	26	0	100
Poliser	97	1	1	100
Högskolelärare	22	71	6	100
Militärer	49	46	4	100
Läkare	25	71	4	100
Sjuksköterskor	17	76	7	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 14)

Tabell 8 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	51	49	100
Statligt	59	41	100
Kommunalt	45	55	100
Landstings	50	50	100
Försäkringskassan	73	27	100
Domare	98	2	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	91	9	100
Poliser	87	13	100
Högskolelärare	58	42	100
Militärer	60	40	100
Läkare	69	31	100
Sjuksköterskor	24	76	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 14)

Tabell 9 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	32	59	8	100
Statligt	35	62	3	100
Kommunalt	35	53	12	100
Landstings	22	72	6	100
Försäkringskassan	59	39	2	100
Domare	74	25	1	100
Åklagare	92	8	0	100
Verkschefer	70	28	2	100
Poliser	97	3	0	100
Högskolelärare	10	83	7	100
Militärer	42	56	1	100
Läkare	17	79	4	100
Sjuksköterskor	25	67	8	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 14)

Tabell 10 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	56	44	100
Statligt	60	40	100
Kommunalt	54	46	100
Landstings	57	43	100
Försäkringskassan	55	45	100
Domare	91	9	100
Åklagare	95	5	100
Verkschefer	81	19	100
Poliser	80	20	100
Högskolelärare	60	40	100
Militärer	77	23	100
Läkare	56	44	100
Sjuksköterskor	42	58	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 14)

Tabell 11 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	21	79	100
Statligt	22	78	100
Kommunalt	25	75	100
Landstings	13	87	100
Försäkringskassan	14	86	100
Domare	18	82	100
Åklagare	26	74	100
Verkschefer	64	36	100
Poliser	12	88	100
Högskolelärare	17	83	100
Militärer	31	69	100
Läkare	16	84	100
Sjuksköterskor	11	89	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten (Ja på fråga 15)

Tabell 12 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	31	60	9	100
Statligt	42	53	5	100
Kommunalt	30	57	12	100
Landstings	23	73	5	100
Försäkringskassan	89	11	0	100
Domare	100	0	0	100
Åklagare	90	5	5	100
Verkschefer	74	26	0	100
Poliser	95	3	2	100
Högskolelärare	21	73	7	100
Militärer	51	44	5	100
Läkare	24	71	5	100
Sjuksköterskor	18	75	7	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten (Ja på fråga 15)

Tabell 13 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	50	50	100
Statligt	59	41	100
Kommunalt	45	55	100
Landstings	50	50	100
Försäkringskassan	61	39	100
Domare	97	3	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	94	6	100
Poliser	86	14	100
Högskolelärare	57	43	100
Militärer	70	30	100
Läkare	73	27	100
Sjuksköterskor	24	76	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten (Ja på fråga 15)

Tabell 14 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	34	57	9	100
Statligt	34	61	4	100
Kommunalt	38	50	12	100
Landstings	22	72	6	100
Försäkringskassan	65	35	0	100
Domare	75	25	1	100
Åklagare	90	10	0	100
Verkschefer	68	29	2	100
Poliser	97	3	0	100
Högskolelärare	10	82	8	100
Militärer	41	58	2	100
Läkare	18	79	4	100
Sjuksköterskor	27	64	9	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten (Ja på fråga 15)

Tabell 15 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	50	50	100
Statligt	58	42	100
Kommunalt	47	53	100
Landstings	53	47	100
Försäkringskassan	47	53	100
Domare	91	9	100
Åklagare	94	6	100
Verkschefer	86	14	100
Poliser	78	22	100
Högskolelärare	58	42	100
Militärer	88	13	100
Läkare	59	41	100
Sjuksköterskor	40	60	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och de egna arbetsuppgifterna vid myndigheten (Ja på fråga 15)

Tabell 16 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	21	79	100
Statligt	21	79	100
Kommunalt	24	76	100
Landstings	13	87	100
Försäkringskassan	17	83	100
Domare	19	81	100
Åklagare	21	79	100
Verkschefer	69	31	100
Poliser	16	84	100
Högskolelärare	19	81	100
Militärer	34	66	100
Läkare	16	84	100
Sjuksköterskor	11	89	100

Arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna
(Ja på fråga 18)

Tabell 17 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	47	47	6	100
Statligt	60	37	3	100
Kommunalt	43	47	11	100
Landstings	23	73	4	100
Försäkringskassan	99	1	0	100
Domare	94	6	0	100
Åklagare	100	0	0	100
Verkschefer	80	20	0	100
Poliser	95	4	1	100
Högskolelärare	24	71	4	100
Militärer	54	42	4	100
Läkare	24	71	4	100
Sjuksköterskor	11	87	2	100

Arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna
(Ja på fråga 18)

Tabell 18 Har den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		
	Ja	Nej	Summa
Offentligt anställda	66	34	100
Statligt	69	31	100
Kommunalt	62	38	100
Landstings	54	46	100
Försäkringskassan	79	21	100
Domare	99	1	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	95	5	100
Poliser	87	13	100
Högskolelärare	60	40	100
Militärer	66	34	100
Läkare	70	30	100
Sjuksköterskor	20	80	100

Arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna
(Ja på fråga 18)

Tabell 19 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	46	49	5	100
Statligt	52	45	4	100
Kommunalt	54	37	9	100
Landstings	20	76	4	100
Försäkringskassan	51	47	2	100
Domare	41	54	4	100
Åklagare	68	31	1	100
Verkschefer	97	3	0	100
Poliser	72	26	2	100
Högskolelärare	98	2	0	100
Militärer	7	88	5	100
Läkare	50	47	3	100
Sjuksköterskor	19	77	4	100

Arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna
(Ja på fråga 18)

Tabell 20 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	58	42	100
Statligt	69	31	100
Kommunalt	46	54	100
Landstings	59	41	100
Försäkringskassan	61	39	100
Domare	91	9	100
Åklagare	82	18	100
Verkschefer	90	10	100
Poliser	81	19	100
Högskolelärare	71	29	100
Militärer	77	23	100
Läkare	56	44	100
Sjuksköterskor	43	57	100

*Arbetsgivaren har lämnat information om vilka bisysslor som inte är tillåtna
(Ja på fråga 18)*

Tabell 21 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	21	79	100
Statligt	23	77	100
Kommunalt	22	78	100
Landstings	17	83	100
Försäkringskassan	15	85	100
Domare	22	78	100
Åklagare	21	79	100
Verkschefer	69	31	100
Poliser	14	86	100
Högskolelärare	19	81	100
Militärer	35	65	100
Läkare	20	80	100
Sjuksköterskor	18	82	100

*Den anställda har begärt besked om bisysslan är förtroendeskadlig
(Ja på fråga 19)*

Tabell 22 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	44	53	3	100
Statligt	57	38	5	100
Kommunalt	39	57	4	100
Landstings	29	71	0	100
Försäkringskassan	96	4	0	100
Domare	100	0	0	100
Åklagare	100	0	0	100
Verkschefer	73	27	0	100
Poliser	96	4	0	100
Högskolelärare	24	70	6	100
Militärer	55	42	3	100
Läkare	27	71	2	100
Sjuksköterskor	13	87	0	100

*Den anställda har begärt besked om bisysslan är förtroendeskadlig
(Ja på fråga 19)*

Tabell 23 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	67	33	100
Statligt	79	21	100
Kommunalt	56	44	100
Landstings	61	39	100
Försäkringskassan	67	33	100
Domare	100	0	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	95	5	100
Poliser	88	12	100
Högskolelärare	56	44	100
Militärer	61	39	100
Läkare	68	32	100
Sjuksköterskor	33	67	100

*Den anställda har begärt besked om bisysslan är förtroendeskadlig
(Ja på fråga 19)*

Tabell 24 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	45	52	3	100
Statligt	50	47	3	100
Kommunalt	47	50	4	100
Landstings	32	65	2	100
Försäkringskassan	64	36	0	100
Domare	93	7	0	100
Åklagare	91	9	0	100
Verkschefer	73	27	0	100
Poliser	93	5	2	100
Högskolelärare	11	84	4	100
Militärer	42	58	0	100
Läkare	21	75	4	100
Sjuksköterskor	21	75	4	100

*Den anställda har begärt besked om bisysslan är förtroendeskadlig
(Ja på fråga 19)*

Tabell 25 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	58	42	100
Statligt	72	28	100
Kommunalt	43	57	100
Landstings	71	29	100
Försäkringskassan	72	28	100
Domare	93	7	100
Åklagare	80	20	100
Verkschefer	89	11	100
Poliser	72	28	100
Högskolelärare	63	38	100
Militärer	71	29	100
Läkare	68	32	100
Sjuksköterskor	40	60	100

Beröring finns mellan den anställdes bisyssla och verksamheten vid den egna myndigheten (Ja på fråga 19)

Tabell 26 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	28	72	100
Statligt	21	79	100
Kommunalt	36	64	100
Landstings	21	79	100
Försäkringskassan	19	81	100
Domare	20	80	100
Åklagare	27	73	100
Verkschefer	68	32	100
Poliser	11	89	100
Högskolelärare	23	77	100
Militärer	33	67	100
Läkare	21	79	100
Sjuksköterskor	21	79	100

*Har Din arbetsgivare begärt att Du lämnar uppgift om bisyssla
(Ja på fråga 20)*

Tabell 27 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	35	56	9	100
Statligt	47	44	9	100
Kommunalt	35	55	10	100
Landstings	21	74	5	100
Försäkringskassan	93	0	7	100
Domare	100	0	0	100
Åklagare	88	0	12	100
Verkschefer	74	26	0	100
Poliser	93	7	0	100
Högskolelärare	25	70	5	100
Militärer	55	43	2	100
Läkare	27	68	5	100
Sjuksköterskor	17	72	11	100

*Har Din arbetsgivare begärt att Du lämnar uppgift om bisyssla
(Ja på fråga 20)*

Tabell 28 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		
	Ja	Nej	Summa
Offentligt anställda	54	46	100
Statligt	59	41	100
Kommunalt	47	53	100
Landstings	67	33	100
Försäkringskassan	61	39	100
Domare	100	0	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	96	4	100
Poliser	96	4	100
Högskolelärare	59	41	100
Militärer	61	39	100
Läkare	78	22	100
Sjuksköterskor	50	50	100

*Arbetsgivaren har begärt att man lämnar uppgift om bisyssla
(Ja på fråga 20)*

Tabell 29 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	36	56	8	100
Statligt	33	61	7	100
Kommunalt	42	47	10	100
Landstings	26	70	4	100
Försäkringskassan	71	22	7	100
Domare	76	24	0	100
Åklagare	100	0	0	100
Verkschefer	65	32	3	100
Poliser	93	7	0	100
Högskolelärare	7	87	7	100
Militärer	48	50	2	100
Läkare	21	76	3	100
Sjuksköterskor	22	68	11	100

*Arbetsgivaren har begärt att man lämnar uppgift om bisyssla
(Ja på fråga 20)*

Tabell 30 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	47	53	100
Statligt	55	45	100
Kommunalt	38	62	100
Landstings	67	33	100
Försäkringskassan	57	43	100
Domare	100	0	100
Åklagare	88	12	100
Verkschefer	90	10	100
Poliser	74	26	100
Högskolelärare	70	30	100
Militärer	50	50	100
Läkare	57	43	100
Sjuksköterskor	63	38	100

*Arbetsgivaren har begärt att man lämnar uppgift om bisyssla
(Ja på fråga 20)*

Tabell 31 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	22	78	100
Statligt	25	75	100
Kommunalt	24	76	100
Landstings	15	85	100
Försäkringskassan	36	64	100
Domare	14	86	100
Åklagare	37	62	100
Verkschefer	67	33	100
Poliser	0	100	100
Högskolelärare	20	80	100
Militärer	33	67	100
Läkare	17	83	100
Sjuksköterskor	8	92	100

*Den anställda har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla
(Ja på fråga 21)*

Tabell 32 Har den egna myndigheten myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	32	60	8	100
Statligt	52	43	5	100
Kommunalt	28	62	11	100
Landstings	21	75	4	100
Försäkringskassan	94	4	2	100
Domare	98	2	0	100
Åklagare	95	3	3	100
Verkschefer	74	26	0	100
Poliser	97	2	1	100
Högskolelärare	23	68	9	100
Militärer	51	47	1	100
Läkare	23	72	4	100
Sjuksköterskor	16	79	6	100

*Den anställda har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla
(Ja på fråga 21)*

Tabell 33 Hade den anställda själv myndighetsutövande uppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	53	47	100
Statligt	64	36	100
Kommunalt	46	54	100
Landstings	48	52	100
Försäkringskassan	80	20	100
Domare	98	2	100
Åklagare	100	0	100
Verkschefer	93	7	100
Poliser	88	12	100
Högskolelärare	59	41	100
Militärer	59	41	100
Läkare	72	28	100
Sjuksköterskor	26	74	100

Den anställda har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla

(Ja på fråga 21)

Tabell 34 Har den egna myndigheten tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>			Summa
	Ja	Nej	Vet inte	
Offentligt anställda	34	57	9	100
Statligt	42	53	5	100
Kommunalt	34	54	12	100
Landstings	23	72	5	100
Försäkringskassan	64	33	3	100
Domare	74	25	1	100
Åklagare	89	11	0	100
Verkschefer	72	26	2	100
Poliser	96	3	1	100
Högskolelärare	8	83	9	100
Militärer	46	51	3	100
Läkare	18	78	4	100
Sjuksköterskor	22	70	8	100

*Den anställda har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla
(Ja på fråga 21)*

Tabell 35 Hade den anställda själv tillsynsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	48	52	100
Statligt	61	39	100
Kommunalt	42	58	100
Landstings	53	47	100
Försäkringskassan	59	41	100
Domare	95	5	100
Åklagare	88	12	100
Verkschefer	86	14	100
Poliser	80	20	100
Högskolelärare	57	43	100
Militärer	68	32	100
Läkare	55	45	100
Sjuksköterskor	35	65	100

*Den anställda har informerat arbetsgivaren om sin bisyssla
(Ja på fråga 21)*

Tabell 36 Hade den anställda själv upphandlingsuppgifter

	<u>Andel som svarat</u>		Summa
	Ja	Nej	
Offentligt anställda	19	81	100
Statligt	22	78	100
Kommunalt	21	79	100
Landstings	11	89	100
Försäkringskassan	16	84	100
Domare	13	87	100
Åklagare	19	81	100
Verkschefer	67	33	100
Poliser	12	88	100
Högskolelärare	19	81	100
Militärer	34	66	100
Läkare	14	86	100
Sjuksköterskor	11	89	100



200-05-08

Avdelningen för arbetsmarknads-
och utbildningsstatistik
Stina Andersson
Ingrid Turtola

**BISYSSLOR INOM
DEN OFFENTLIGA SEKTORN**

TEKNISK RAPPORT

1 Inledning

1.1 Syfte

Syftet med undersökningen om ”Bisysslor inom den offentliga sektorn” var att kartlägga omfattningen och beskaffenheten av de anställdas bisyssleininnehav.

Statistiska centralbyrån (SCB) har, på uppdrag av den av regeringen tillsatta Bisyssleutredningen, genomfört denna undersökning.

1.2 SCB:s medverkan

SCB:s medverkan har omfattat följande moment

- Planering och ledning av undersökningen
- Urvalsdesign samt urvalsdragning
- Beräkning av uppräkningsvikter
- Konstruktion och utsändning av missiv och enkät med två påminnelser
- Svarsservice till uppgiftslämnarna
- Scanning av inkomna enkäter
- Översiktlig kontroll av felaktigt ifyllda enkäter (t ex dubbelmarkeringar) och upprättningar
- Tabellframställning
- Resultatredovisning

1.3 Rapportens innehåll

Denna tekniska rapport behandlar genomförande, population, urval och estimation, tillförlitlighet och resultatredovisning.

2 Genomförande

2.1 Mätmetod

Undersökningen har genomförts som en postenkät till ett urval av offentlig anställda. Den population ur vilken urvalet drogs utgjordes av de personer som ingick i ett vid SCB upprättat register över personer i offentlig tjänst avseende förhållandena hösten 1998. Frågeformuläret omfattade ca 20 frågor. Frågorna i formuläret avsåg förhållandena under september - november 1999. Första frågan var till för att identifiera de som inte längre innehar offentlig tjänst och som därmed kom att bli övertäckning.

2.2 Datainsamling

Postenkäten genomfördes med tre utskick.

Första utsändningen, som gjordes den 26 november, bestod av frågeformulär tillsammans med ett missiv där intervjupersonen informerades om bl.a. syftet med undersökningen. Första påminnelsen gjordes den 16 januari och innehöll blankett och ett nytt missivbrev. Det tredje utskicket bestod av ett s.k. "tack och påminnelsekort" och gjordes den 13 januari. Datainsamlingen avbröts den 25 januari.

2.3 Resultat

Resultatet av enkätinsamlingen gav att 76 % svarade på enkäten, av dessa utgjorde 7 %-enheter övertäckning, d.v.s. personer som inte längre var i offentlig tjänst. Bortfallet utgjorde 24 %.

Grupp	Urvals- storlek	Svar Antal	Över- täckning		Bortfall	
			Antal	%*	Antal	%*
Domare	450	322	19	4	109	24
Åklagare	400	270	22	6	108	27
Verkschefer	124	88	15	12	21	17
Poliser	1 326	996	56	4	274	21
Högskolelärare	1 400	930	81	6	389	28
Militärer	1 400	918	140	10	342	24
Övriga inom staten	1 400	999	71	5	330	24
Försäkringsk anst	1 500	1 127	158	11	215	14
Läkare	1 500	1 061	50	3	389	26
Sjuksköterskor	1 500	1 071	72	5	357	24
Övr landstingsanst	1 500	1 003	85	6	412	27
Kommunalt anst	2 500	1 608	208	8	684	27
Samtliga	15 000	10 393	977	7	3 630	24

* I procent av urvalsstorleken

Av bortfallet var	3 540	ej inkomna enkäter
	37	vägran
	22	postreturer
	8	utomlands
	16	bortrivna etiketter, men i övrigt ifyllda
	7	annat skäl

I övertäckningen ingår personer som inte längre är anställda i offentlig tjänst som identifierades i samband med matchningen mot Registret över den totala befolkningen (RTB) för att få aktuella adresser och via svar på enkätens första fråga.

3 Population, urval och estimation

3.1 Population

Den population som var önskvärd att undersöka var personer som var anställda i offentlig tjänst någon gång under perioden september till november 1999. Det närmaste vi kunde komma en urvalsram för den önskvärda populationen var registren över anställda hos staten inklusive försäkringskassorna, primärkommunerna och de landstingsanställda med aktualitet hösten 1998. Populationen avgränsades till att omfatta personer i ålder 16-64 år och som under hösten 1998 hade en tjänsteomfattning på minst 5 %. Denna avgränsning gjordes för att ej få med personer som hade en mycket tillfälligt uppbyten offentlig lön.

3.2 Urval

Ur urvalsramen som konstruerats med hjälp de av ovan nämnda registren drogs ett stratifierat slumpmässigt urval. Stratifieringen utgjordes av olika grupper som utredningen var speciellt intresserad av att undersöka, nämligen;

	Antal i populationen	Urvalsstorlek
Domare	897	450
Åklagare	578	400
Verkschefer	124	124
Poliser	16 267	1 326
Högskolelärare	24 530	1 400
Militärer	14 927	1 400
Övriga inom staten	164 997	1 400
Försäkringskassanställda	13 434	1 500
Läkare	20 770	1 500
Sjuksköterskor	64 668	1 500
Övriga inom landstinget	138 382	1 500

Kommunalt anställda

704 720

2 500

3.3 Estimation

För att kunna dra slutsatser som gäller hela populationen, baserade på det slumpmässiga urvalet, beräknas uppräkningsvikter för var och en av personerna som ingår i urvalet. Dessa uppräkningsvikter beräknas som totala antalet personer som finns i respektive yrkesgrupp (se ovan) i befolkningen dividerat med antalet personer som svarat i respektive grupp. På detta sätt får man fram hur många personer en given person i urvalet representerar och summerar man uppräkningsvikterna får man fram det totala antalet personer i populationen.

Viktsberäkningen görs under antagandet att de personer som utgör bortfall i undersökningen, i respektive grupp, inte skiljer sig från de svarande, i respektive grupp, för de variabler som undersökningen gäller. Eftersom urvalet består av flera grupper med varierande urvalsproportion (urvalets andel av populationen i respektive grupp) måste uppräkningsvikterna användas för att skattningarna ska gälla hela populationen och inte bara de personer som ingår i urvalet.

3.4 Undersökningens tillförlitlighet

Eftersom undersökningen är en urvalsundersökning medför det att det i siffrorna finns ett visst mått av osäkerhet som skapats av slumpen. Detta fel går att beräkna och i bifogade lathund med konfidensintervall finns approximativa mått för denna osäkerhet för andelar.

Vidare finns fel av mätfelskaraktär, d.v.s. svarar undersökningspersonerna på det vi frågar om, tolkar de frågorna som vi vill att de skall tolkas. Denna typ av fel är svårare att kvantifiera och ett mått kan vara hur många frågor som inkommit på enskilda frågor.

Täckningsfel är de fel som uppkommer om urvalsramen inte täcker in hela populationen (undertäckning) eller täcker in annat än populationen (övertäckning). I denna undersökning bestod övertäckningen av de personer som var anställda i offentlig tjänst enligt urvalsramen, alltså ett år före undersökningstillfället, men som inte längre var offentligt anställda. Denna övertäckning identifieras i undersökningen och ingår inte i undersökningens resultat. Övertäckningen utgör 7 % av personerna i urvalet.

Undertäckningen bestod av personer som för ett år sedan inte var i offentlig tjänst och som därmed inte kom med i urvalet. Storleken på denna grupp går i dagsläget inte att kvantifiera.

Bortfallet som uppstår kan också medföra skevhet i resultaten. Om de personer som inte svarar beter sig på ett annorlunda sätt i bisysslehänseende, än de personer som svarar, kommer de framtagna siffrorna att skilja sig från de ”sanna” värdena.

3.5 Kommentarer kring frågorna

Vid genomgång av svaren på fråga 11 i enkäten har vid de kontroller som gjorts i samband med tabellkörningarna noterats att några (ett mindre antal) besvarat fråga 10 med mer än ett alternativ trots att man på fråga 9 svarat ”en bisyssla”. Detta har slumpmässigt korrigerats så att endast ett av alternativen redovisats som huvudsaklig bisyssla.

4 Resultatredovisning

SCB har levererat en rapport inkl tabellbilaga utifrån fastställd tabellplan.

Var Du offentligt anställd under perioden september-november 1999?

Med offentlig anställning avses anställning inom stat, kommun, landsting och försäkringskassa.

Ja 1 Nej 2

Om nej-----> Avsluta här och skicka in enkäten

Hade Du någon bisyssla under perioden september-november 1999?

Med bisyssla avses varje anställning, uppdrag eller annan verksamhet, avlönad eller oavlönad, som en anställd har vid sidan av sin huvudanställning. Här avses även bisyssla som Du innehaft under perioden även om den då inte krävt någon arbetsinsats. Att sköta sina egna och familjens privata angelägenheter räknas inte som bisyssla.

Ja 1 Nej 2

Om nej-----> Avsluta här och skicka in enkäten

Besvara frågorna genom att sätta ett kryss i rutan. Frågorna avser perioden september - november 1999

Uppgifter om huvudanställningen

1 Inom vilken sektor hade Du Din huvudanställning under september november 1999?

Stat	1
Kommun	2
Landsting	3
Försäkringskassa	4

2 Hade Du en anställning på heltid eller deltid under den här perioden?

I huvudsak heltidsanställning	1
I huvudsak deltidsanställning	2
Var tjänstledig hela perioden	3

3 Har Din myndighet/förvaltning etc. myndighetsutövande uppgifter?

Myndighetsutövning föreligger när en myndighet beslutar om förmåner, rättigheter och skyldigheter, tillstånd, bidrag mm för enskilda personer.

Ja	1
Nej	2
Vet ej	3

4 Hade Du myndighetsutövande uppgifter under den här perioden?

Ja	1
Nej	2

5 Har Din myndighet/förvaltning etc. uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet, dvs kontroll av att lagar och andra föreskrifter efterlevs?

Ja 1

Nej 2

Vet ej 3

6 Hade Du uppgifter som innebär tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet under den här perioden?

Ja 1

Nej 2

7 Ingick det i Dina arbetsuppgifter, under den här perioden, att fatta beslut i frågor om upphandling, dvs köp eller hyra av varor, tjänster eller byggenreprenader?

Ja 1

Nej 2

8 Vilket löneskikt tillhörde Du i huvudsak under den här perioden?

(utgå ifrån heltidslön om Du arbetade deltid)

Under 20 000 i månaden 1

20-35 000 i månaden 2

Mer än 35 000 i månaden 3

Uppgifter om bisysslor

9 Hur många bisysslor hade Du?

En 1

Två 2

Tre eller flera 3

10 Vilken typ av bisyssla/bisysslor hade Du?

A	Anställning eller uppdrag hos offentlig arbetsgivare	Ja	1	Nej	2
B	Styrelseuppdrag i offentligt ägt bolag, ekonomisk förening eller dylikt	Ja	1	Nej	2
C	Anställning eller uppdrag hos privat arbetsgivare	Ja	1	Nej	2
D	Styrelseuppdrag i privat ägt bolag, ekonomisk förening eller dylikt	Ja	1	Nej	2
E	Egen kommersiellt inriktad verksamhet	Ja	1	Nej	2
F	Politiskt förtroendeuppdrag	Ja	1	Nej	2
G	Fackligt förtroendeuppdrag	Ja	1	Nej	2
H	Ideellt förtroendeuppdrag	Ja	1	Nej	2
I	Uppdrag i intresseorganisation	Ja	1	Nej	2
J	Annat. Ange vad	Ja	1	Nej	2

-----> Hoppa till fråga 12 om Du bara har en bisyssla

11 Vilket av alternativen A-J i fråga 10 är Din huvudsakliga bisyssla?

1

Frågorna 12-13 avser den huvudsakliga (eller enda) bisysslan, dvs den bisyssla som Du bedömer vara den huvudsakliga.

12 Ungefär hur många timmar ägnade Du i genomsnitt per månad åt denna bisyssla under perioden september-november 1999?

0 timmar	1
Mindre än 15 timmar	2
Mellan 15-30 timmar	3
Mer än 30 timmar	4

13 Vilket var det huvudsakliga skälet till att Du hade denna bisyssla?

- | | |
|--|---|
| Bisysstan är att anse som ett åliggande knutet till min huvudanställning | 1 |
| Annan offentlig arbetsgivare har begärt/önskat att jag innehar bisysstan | 2 |
| Ekonomiska skäl | 3 |
| Ideella skäl | 4 |
| Annat skäl: Ange vad | 5 |

14 Finns det någon beröring, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av Dina bisysslor och verksamheten vid Din myndighet/förvaltning?

- | | |
|-----|---|
| Ja | 1 |
| Nej | 2 |

15 Finns det någon beröring, t ex i fråga om ämnesområde, mellan någon av Dina bisysslor och Dina egna arbetsuppgifter vid myndigheten/förvaltningen?

- | | |
|-----|---|
| Ja | 1 |
| Nej | 2 |

16 Ungefär hur stor är Din bruttoinkomst under ett år från Din bisyssla/bisysslor?

(lön, arvode eller annan ersättning före skatt)

- | | |
|-----------------------------------|---|
| Ingen ersättning | 1 |
| Högst 10 000 kr | 2 |
| Mer än 10 000 men högst 30 000 kr | 3 |
| Mer än 30 000 men högst 60 000 kr | 4 |
| Mer än 60 000 kr | 5 |

-----> Hoppa till fråga 18 om Du bara har en bisyssla

17 Ungefär hur många timmar ägnade Du sammanlagt åt Dina bisysslor, i genomsnitt per månad, under september-november månad?

0 timmar	1
Mindre än 15 timmar	2
Mellan 15-30 timmar	3
Mer än 30 timmar	4

18 Har Din arbetsgivare lämnat Dig information om vilka bisysslor som inte är tillåtna?

Ja	1
Nej	2
Vet ej	3

19 Har Du begärt besked av Din arbetsgivare om Din bisyssla/bisysslor är förtroendeskadlig?

Ja	1
Nej	2

20 Har Din arbetsgivare begärt att Du lämnar uppgift om Din bisyssla/bisysslor ?

Ja	1
Nej	2

21 Har Du informerat Din arbetsgivare om Din bisyssla/bisysslor?

Ja	1
Nej	2

Är bisysslan tillåten eller förbjuden? - Checklista för bedömningen av bisysslors förtroendskadlighet

Bestämmelsen i 7 § lagen om offentlig anställning (LOA) om förbud mot förtroendskadliga bisysslor är allmänt hållen. En rad olika omständigheter spelar in när man skall bedöma om en bisyssla är förtroendskadlig eller inte. Först bör man avgöra om det över huvud taget rör sig om en bisyssla i lagens mening eller om det är en sådan aktivitet som typiskt sett hör till privatlivet och som därmed i allmänhet faller utanför bisyssleregeln. Man bör sedan göra en samlad bedömning av de omständigheter som kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagarnas opartiskhet och myndigheternas anseende. Hur stor är risken för att förtroendet rubbas och vilken grad av risk kan man godta? Vid bedömningen bör man ta hänsyn till dels vilka arbetsuppgifter den anställda och myndigheten har, dels vad bisysslan går ut på.

Syftet med denna checklista är att den skall kunna vara ett stöd för arbetsgivare och arbetstagare när de skall bedöma om en bisyssla är förtroendskadlig. Det är naturligtvis inte tanken att den med automatik skall kunna leda fram till rätta svaret på frågan om förtroendskadligheten.

Är verksamheten en bisyssla i lagens mening?

1. Är det fråga om en anställning vid sidan av huvudanställningen?
2. Är det fråga om ett uppdrag som lämnas av någon annan än huvudarbetsgivaren?
3. Är det fråga om något annat slag av verksamhet än sådant som nämns i fråga 1 och 2 och som bedrivs vid sidan av huvudanställningen?
4. Är det fråga om enbart medlemskap och inte uppdrag, t.ex. som styrelseledamot, i en förening?
5. Är det fråga om en aktivitet som typiskt sett hör till privatlivet, t.ex. att utöva en hobby eller att sköta sin och familjens egendom och privata angelägenheter?

6. Innebär aktiviteten, t.ex förvaltning av den egna förmögenheten, att arbetstagaren är engagerad i företag eller branscher som är föremål för hans verksamhet i tjänsten?

Om svaret på någon av frågorna 1-3 och 6 är ja, talar det mesta för att det rör sig om en bisyssla i lagens mening.

Om svaret på någon av frågorna 4 och 5 är ja, talar det mesta för att det inte handlar om en bisyssla i lagens mening.

Ligger arbetsuppgifterna i huvudanställningen inom något av de områden där man bör vara särskilt försiktig med bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagarna eller myndigheten/förvaltningen?

Har arbetstagaren eller den myndighet/förvaltning där han eller hon är anställd arbetsuppgifter som innebär

- rättskipning
- myndighetsutövning (beslut om förmåner, rättigheter och skyldigheter, tillstånd, bidrag m.m. för enskilda personer och företag)
- upphandling (köp eller hyra av varor, tjänster eller byggtreprenader)
- tillsyn och kontroll över offentlig eller enskild verksamhet
- förvaltning av egendom
- ledning av myndigheter/förvaltningar eller verksamheter inom dessa

Om svaret på frågan är ja, ökar risken för att en bisyssla skadar allmänhetens förtroende för arbetstagaren eller myndigheten.

Är bisysslan av sådan beskaffenhet att risken för förtroendeskada ökar?

1. Finns det någon beröring mellan å ena sidan arbetsuppgifterna i bisysslan eller verksamheten i det företag hos vilket bisysslan utförs och å andra sidan myndigheten/förvaltningens verksamhet?
2. Finns det någon beröring mellan arbetstagarens arbetsuppgifter i huvudanställningen och bisysslan?
3. Är arbetsuppgifterna i bisysslan av mera kvalificerat slag?
4. Är arbets- eller uppdragsgivaren för bisysslan ett privat företag?
5. Är bisysslan ett styrelseuppdrag i aktiebolag eller ekonomisk förening?
6. Gäller bisysslan egen kommersiellt inriktad verksamhet, t.ex. konsultverksamhet?
7. Är bisysslan ett politiskt, fackligt eller ideellt förtroendeuppdrag?
8. Är arbets- eller uppdragsgivaren för bisysslan en offentlig myndighet?
9. Är det ett allmänt intresse, t.ex. en myndighets behov av expertis, att arbetstagaren åtar sig bisysslan?

Om svaret på någon av frågorna 1 - 6 är ja, ökar risken för att bisysslan skadar allmänhetens förtroende för arbetstagaren eller myndigheten. Om svaret på fråga 7, 8 eller 9 är ja, minskar risken.

Har bisysslan sådan omfattning att risken för förtroendeskada ökar?

1. Är bisysslan tidskrävande?
2. Är bisysslan kortvarig eller av sporadisk art?
3. Får arbetstagaren eller någon anhörig till honom eller henne ekonomisk eller annan ersättning för bisysslan och är denna ersättning i så fall hög?

Om svaret på fråga 1 och/eller 3 är ja, ökar risken för förtroendeskada. Om svaret på fråga 2 är ja, minskar risken

