

FESTSKRIFT
TILL
ÖRJAN
EDSTRÖM

Skriver från juridiska institutionen
vid Umeå universitet / Nr 41

Statsanställdas förtroendeskadliga bisysslor

SÖREN ÖMAN¹

1 Inledning

Örjan Edström har intresserat sig för offentlig arbetsrätt och, tillsammans med andra, gett ut läroböcker i kommunal arbetsrätt och arbetsrätten i staten. Ett särdrag inom den statliga arbetsrätten är regleringen av vad statstjänstemän får företa sig på sin fritid, dvs. bisyssleregleringen. Denna uppsats behandlar de s.k. förtroendeskadliga bisysslorna. Arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor², som numera regleras enbart i kollektivavtal, behandlas inte i denna uppsats. Dagens reglering av förtroendeskadliga bisysslor i lagen om offentlig anställning omfattar både stats- och kommunalanställda, men uppsatsen berör bara de statsanställda. Den särskilda typ av förtroendeskadlig bisyssla som innebär att statstjänstemannen på sin fritid begått brott som visat att han eller hon är uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning berörs inte i denna uppsats.³

2 Framväxten av den nuvarande regleringen

Utgångspunkten i äldre tider synes ha varit att statstjänstemannen fick använda sin fritid som han eller, undantagsvis, hon ville. Riksdagen fastställde vilka befattningar (tjänster) som skulle finnas hos en myndighet. En viss befattning kunde behövas hos en viss myndighet, trots att det inte fanns arbetsuppgifter i tillräcklig mängd för att ta i anspråk innehavarens hela arbetskraft. Och när befattningarnas antal bestämdes utgick man från vad som ansågs vara en normal arbetsinsats för befattningen, dvs.

¹ Ordförande i Arbetsdomstolen.

² Med konkurrens avses här konkurrens med myndighetens egen eventuella affärs- eller uppdragsverksamhet.

³ Se om detta Sören Öman, *Avskedande av statsanställda på grund av brott* i Sui generis – Festskrift til Stein Evju (red. Bernard Johann Mulder, Marianne Jennum Hotvedt, Marie Nesvik och Tron Løkken Sundet), Universitetsforlaget, Oslo, 2016, s. 765–773.

den som var dugligare än de flesta behövde inte lägga hela sin arbetskraft på befattningen, medan den som var mindre duglig kunde behöva lägga ned mera tid. Det arbetskraftsöverskott som kunde finnas sedan tjänsteåliggandena fullgjorts fick statstjänstemannen fritt disponera över. Det fanns inget generellt förbud för en statstjänsteman att använda sin fritid på ett visst sätt (så länge det inte var brottsligt), och vissa former av bisysslor ansågs skyddade av näringsfrihetsförordningen.

Vissa restriktioner fanns dock i fråga om statstjänstemännens fritid. Inte så sällan förekom tjänstebostadstvång. I instruktioner och i sakförfattningar fanns intagna spridda förbud mot att ta vissa uppdrag eller utöva viss verksamhet för vissa befattningshavare; antalet sådana specifika förbud ökade med tiden. Ett brott mot ett sådant förbud kunde utgöra ett straffbart tjänstefel (se t.ex. NJA 1960 s. 186). Ett generellt förbud gällde för stats- och justitieråd att förena sitt ämbete med andra civila ämbeten (34 § i 1809 års regeringsform); ett motsvarande förbud mot att förena en statstjänst med en annan infördes senare för de flesta ordinarie befattningshavare. För en lång rad statstjänstemän gällde förbud mot att tillverka och försälja brännvin.⁴ En del av de mer specifika förbuden grundade sig uppenbarligen på synpunkter som hade med förtroendeskadlighet att göra, t.ex. förbudet för ordinarie tjänsteman vid Patent- och registreringsverket att mot ersättning biträda vid uppfinnings utarbetande eller tillgodogörande. Andra förbud verkade ha annan bakgrund.

Det statsmakterna, i första hand riksdagen, började intressera sig för i början av förra seklet var emellertid de arbetshindrande bisysslorna, de som inkräktade på tjänstens behöriga fullgörande och begränsade den s.k. tjänsterumstiden, dvs. den tid som statstjänstemannen tillbringade på sitt tjänsterum. I många fall infördes, främst i avlöningsreglementen, krav på prövning av om en bisyssla var arbetshindrande.

I skrivelse till Kung. Maj:t 1915 uppmärksammade Justitieombudsmannen frågan om bisysslors förtroendeskadlighet.⁵ Fallet gällde en anställd vid Patent- och registreringsverket som hade hjälpt parter med ärenden hos verket inom sitt eget verksamhetsområde. Justitieombudsmannen framhöll behovet av en begränsning av tjänstemäns rätt att åta sig enskilda uppdrag. Skrivelsen verkar inte ha lett till någon lagstiftningsåtgärd, men frågan utreddes av en löneregleringskommitté.

Den generella synen verkar också länge ha varit att det inte var förtroendeskadligt, utan praktiskt, att anställda vid domstolar och andra myndigheter mot betalning hjälpte enskilda med att upprätta ansökningar och skrivelser till myndigheten,

⁴ 1 § 2 mom. 1907 års kungl. förordning om tillverkning av brännvin och 6 § 3 kungl. förordning om försäljning av brännvin.

⁵ JO 1916 s. 194.

bevakade handläggningen av deras ärenden och hjälpte till med undersökningar inom myndighetens verksamhetsområde. Ända in på 1940-talet tillämpades det s.k. kommissionärsväsendet, som innebar att många myndigheter skulle förordna en kommissionär att mot betalning hjälpa allmänheten på det sättet. Den förordnade var oftast en tjänsteman vid myndigheten, men det förekom även att tjänstemän utan sådant förordnande agerade som kommissionärer.⁶

Först i den offentliga utredning om statstjänstemännens bisysslor som presenterades 1928⁷ framträder förtroendeskadligheten som en självständig aspekt i form av syftet att förebygga att en statens befattningshavare i sin tjänsteutövning låter sig ledas av andra hänsyn än sådana som betingas av det allmännas bästa. I utredningen tas, jämte den dominerande aspekten avseende arbetshinder, också upp frågan om statstjänstemännens konkurrens genom sina bisysslor med de fria yrkesutövare, advokater m.fl., som då hade växt fram. Utredningen utmynnade i förslag om viss utvidgning av de bisysslor som det skulle prövas om de var arbetshindrande.

Justitieombudsmannen riktade i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet vid flera tillfällen uppmärksamheten mot olika företeelser i fråga om statstjänstemäns bisysslor som ansågs förtroendeskadliga, men inte var förbjudna och därmed inte kunde leda till ansvar för tjänstefel.⁸ Justitieombudsmannen efterlyste mer enhetliga bestämmelser om statstjänstemäns rätt att åta sig privata uppdrag, särskilt sådana som föll under deras tjänsteutövning.

År 1966, i samband med förhandlingsrättsreformen när den offentliga tjänstemannarätten omreglerades och delvis privatiserades, infördes den första generella författningsbestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor i 13 § statstjänstemannalagen.⁹ Enligt bestämmelsen fick en tjänsteman inte åta sig uppdrag eller utöva verksamhet som kunde rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen. Förarbetena var i den delen synnerligen kortfattade och gick egentligen inte in på vad som kunde rubba förtroendet till en statstjänstemans oväld i tjänsteutövningen. De många mer specifika förbuden som fanns för olika tjänstemannagrupper i skilda instruktioner och andra författningar levde kvar vid sidan av det generella förbudet. De arbetshindrande bisysslorna lämnades till det

⁶ Se t.ex. beskrivningarna i SOU 1945:34 Betänkande med förslag angående kommissionärsväsendet vid statens förvaltningsmyndigheter m.m., SOU 1937:39 Betänkande med förslag till kungörelse om kommissionärer hos överrätter och stadsdomstolar och SOU 1927:21 Betänkande med förslag till kungörelse angående anställande av kommissionärer hos statsdepartement och vissa ämbetsverk m.fl. myndigheter.

⁷ SOU 1928:14 Statstjänstemännens bisysslor.

⁸ Se t.ex. Justitieombudsmannens skrivelse till Konungen 1963, JO 1964 s. 479.

⁹ Prop. 1965:60.

avtalsbara området, dvs. de skulle i fortsättningen regleras i kollektivavtal. Genom kollektivavtal infördes en skyldighet för en statstjänsteman att på begäran upplysa om och i vilken utsträckning han eller hon hade bisysslor.

Man kan notera att införandet av det generella bisyssleförbudet innebar en ganska väsentlig inskränkning i statstjänstemännens användande av sin fritid i förhållande till tidigare rättsläge, enligt vilket tjänstemannen – fränsett de specifika förbuden – fick göra vad som helst på sin fritid så länge det inte var arbetshindrande (eller brottsligt).

Bestämmelsen blev snart föremål för översyn. I ett utredningsbetänkande från 1969¹⁰ föreslogs att bestämmelsen skulle omformuleras så att det framgick att det inte bara var förtroendet för den aktuella tjänstemannens oväld i tjänsteutövningen som avsågs utan ovälden generellt i tjänsteutövningen, dvs. även andra tjänstemäns oväld och myndighetens anseende för att oväld iaktas i dess verksamhet. Förslaget följdes i den delen med viss omformulering.¹¹ Enligt den antagna bestämmelsen fick en tjänsteman inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kunde rubba förtroendet till hans eller annan tjänstemans opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Ett system med möjlighet för tjänstemannen att få ett förhandsbesked om en viss bisyssla var otillåten infördes. Systemet med mer specifika förbud i särskilda författningar behölls, men det skulle göras en översyn och utmönstring av vissa av dessa. I samband med omformuleringen passade man på att i förarbetena, särskilt i betänkandet, utveckla innebörden av förbudet och hur prövningen skulle gå till (se närmare nedan under avsnittet om domstolspraxis).

Den verksamhet – bisyssla – som omfattas av förbudet kan avse nästan vad som helst, i princip varje aktivitet vid sidan om den anställning som bisysslan bedöms i förhållande till. Bisyssleförbudet är dock inte avsett träffa sådan verksamhet som typiskt sett får anses höra hemma på området för den anställdes privatliv och vad därmed omedelbart har samband. Upprepad otrohet hos t.ex. en familjerådgivare kan vara ett exempel. Som exempel på bisysslor som mindre ofta lär omfattas av förbudet nämndes i förarbetena fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. För tjänstemän eller myndigheter med mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter anbefalldes särskild försiktighet.

¹⁰ SOU 1969:6 Offentliga tjänstemäns bisysslor.

¹¹ Prop. 1970:72.

Bisyssleförbudet överfördes i sak oförändrat till 1976 och 1994 års lagar om offentlig anställning.¹² Det återfinns nu i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning som anger att en arbetstagare inte får 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. Med uttrycket ”myndighetens anseende” i bestämmelsen åsyftas inte myndighetens anseende i varje hänseende utan bara anseendet för att opartiskhet (objektivitet, saklighet) iakttas i myndighetens verksamhet (prop. 1970:72 s. 75, AD 2011 nr 83, AD 2017 nr 27 och AD 2017 nr 28). Bisyssleförbudet gäller även under den tid en statstjänsteman är tjänstledig från sin anställning. Efter en reform 1976¹³ är det inte längre ett straffbart tjänstefel att bryta mot bisyssleförbudet.

Statstjänstemännens bisysslor sågs över igen först genom en utredning som 2000 presenterade sitt betänkande¹⁴, som fullföljdes genom en proposition 2001¹⁵. Inga ändringar genomfördes i bisyssleförbudet. I lagen om offentlig anställning infördes däremot bestämmelser om att arbetsgivarmyndigheten ska på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten och att myndigheten ska besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är tillåten ska upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet anger bara arbetsgivarens ställningstagande till frågan om en bisyssla är otillåten enligt 7 § lagen om offentlig anställning, och statstjänstemannen behöver inte följa ett beslutat förbud som denne anser är oriktigt. Det infördes också en allmän skyldighet för arbetstagarna att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. I förarbetena betonades att myndigheterna vid utövandet av sin rätt att begära in uppgifter hade att beakta integritetsaspekterna och t.ex. i första hand bara begära in uppgifter om arten av de bisysslor som de anställda har (prop. 2000/01:147 s. 23). För domare och myndighetschefer infördes en skyldighet att på eget initiativ anmäla vilka typer av bisysslor de har. En motsvarande skyldighet finns enligt kollektivavtal (det s.k. chefsavtalet) även för vissa andra högre befattningshavare.¹⁶ Den arbetstagare som bryter mot bisyssleförbudet i 7 § lagen om offentlig anställning kan drabbas av arbetsrättsliga påföljder såsom disciplinpåföljd, uppsägning eller avskedande.

Skyldigheten att besluta om en bisyssla är otillåten ger arbetstagaren en möjlighet att få en tilltänkt bisyssla prövad på förhand genom att anmäla den. Beslutet kan, om det gått arbetstagaren emot, angripas av arbetstagaren eller dennes organisation

¹² Prop. 1975/76:105 Bil. 2 s. 220 och prop. 1993/94:65 s. 56.

¹³ Prop. 1975:78.

¹⁴ SOU 2000:80 Offentligt anställdas bisysslor.

¹⁵ Prop. 2000/01:147.

¹⁶ Arbetsgivarverkets skrift Bisysslor, 2012, s. 48.

vid domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, och interimistiskt beslut av domstolen kan utverkas. Däremot kan ett materiellt felaktigt beslut inte grunda skadeståndsskyldighet för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) (AD 2004 nr 108).

Vid sidan av det generella förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor finns det fortfarande kvar vissa författningsbestämmelser som fungerar som särskilda förbud mot bisysslor för vissa statstjänstemän. Justitieråd får, enligt 3 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken och 3 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, inte inneha eller utöva något annat ämbete. Enligt 4 kap. 6 § första stycket, 12 kap. 3 och 22 §§ och 21 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken får vissa statstjänstemän, t.ex. rättsbildade befattningshavare vid domstolar, inte vara nämndeman, rättegångsombud eller rättegångsbiträde, och enligt 51 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet får en av Medlingsinstitutet utsedd medlare inte utan tillstånd åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvister. Anställda hos Finansinspektionen får, enligt 14 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, bl.a. inte åta sig uppdrag för företag som måste ha tillstånd från eller registrera eller anmäla sig hos myndigheten; motsvarande gäller också för anställda hos Spelinspektionen, enligt 10 § förordningen (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen, Pensionsmyndigheten, enligt 10 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, enligt 24 § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret, och Post- och telestyrelsen, enligt 20 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen – För ledamöter hos Sveriges Riksbanks fullmäktige och direktion finns särskilda förbud mot flera bisysslor i 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. I 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) finns det en särskild bestämmelse som anses ge lärare vid universitet och högskolor en viss utvidgad möjlighet till bisysslor med verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom anställningens ämnesområde.

Den omfattande omstrukturering som skett av statliga myndigheter genom sammanslagning av myndighetsstrukturer till en riksmyndighet lär ha påverkat tillämpningen av bisyssleförbudet. För det första kan det antas att prövningen blivit mera likartad med färre myndigheter. För det andra kan förbudet ha utvidgats något för vissa arbetstagare i och med att flera olika verksamhetsgrenar förts samman i en anställningsmyndighet; bisysslan får inte skada myndighetens anseende för opartiskhet i någon del av verksamheten.

3 Domstolspraxis om förtroendeskadliga bisysslor

Domstolspraxis har i stort sett följt de anvisningar som lämnats om bedömningen av bisysslor i 1969 års betänkande¹⁷ och som departementschefen i den efterföljande propositionen¹⁸ får anses ha ställt sig bakom. Det bedömningsmönster som anvisades i förarbetena har alltså fått genomslag i praxis.

Det gäller, enligt förarbetena, att efter en samlad bedömning fastställa risken för förtroendeskada i det enskilda fallet och sedan bedöma om risken är försvarlig. Utgångspunkten är de arbetsuppgifter som statstjänstemannen har för tillfället (AD 2011 nr 83), och inte alla arbetsuppgifter som ligger inom dennes arbetsskyldighet eller denne annars kan tänkas komma att få i framtiden, men anställningsmyndighetens arbetsuppgifter beaktas också, liksom risken för att bisysslan kan ge upphov till föreställningen att tjänstemannen kan påverka de som har att handlägga ett visst ärende eller att opartiskhet inte tillämpas i myndighetens verksamhet som sådan. Vid mer kvalificerade befattningar och vid myndigheter med särskilt förtroendekänslig verksamhet, såsom tillsynsverksamhet och verksamhet med offentlig maktutövning, är bara en låg grad av risk för förtroendeskada försvarlig. När det gäller själva bisysslan har främst dess omfattning och karaktär samt vem som eventuellt är uppdragsgivare betydelse för risken för förtroendeskada. En bisyssla av engångskaraktär, t.ex. avseende en enskild transaktion, innebär normalt en lägre grad av risk för förtroendeskada än ett mer omfattande eller obestämt uppdrag, där statstjänstemannen kan komma i kontakt med en obestämd krets av personer och företag som också kan förekomma i anställningsmyndighetens verksamhet. Är bisysslan av enklare karaktär för en uppdragsgivare som inte berörs av anställningsmyndighetens verksamhetsområde är risken för förtroendeskada normalt låg. Är bisysslan av mer kvalificerat slag och ligger inom myndighetens verksamhetsområde är å andra sidan risken för förtroendeskada normalt hög. Detsamma gäller över huvud taget om uppdragsgivaren är verksam inom eller berörs av myndighetens verksamhetsområde. I fråga om den försvarliga graden av risk för förtroendeskada har det betydelse om starka allmänna eller enskilda intressen talar för att statstjänstemannen bör få ha en viss bisyssla. I sådana fall kan en något högre risk godtas än annars. En statstjänsteman kan t.ex. ha ett starkt personligt ideellt intresse av att få åta sig en viss bisyssla.

Bisysseförbudet i 7 § lagen om offentlig anställning är generellt utformat och kan inte anses vara en sådan lag som enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsar statstjänstemännens grundlagsskyddade fri- och rättigheter såsom medborgare (jämför SOU 2000:80 s. 138 f., och AD 2011 nr 74). Att en statstjänsteman använder

¹⁷ SOU 1969:6 s. 79–86.

¹⁸ Prop. 1970:72 s. 75.

sin yttrandefrihet eller är medlem i en förening kan således inte i sig läggas statstjänstemannen till last vid bedömningen enligt bisyssleförbudet (AD 2018 nr 45).

Samtliga fall i refererad domstolspraxis har gällt arbetstagare med mera kvalificerade arbetsuppgifter eller befogenheter. De flesta fallen har gällt poliser (AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55, AD 2011 nr 83, AD 2017 nr 27, AD 2017 nr 28 och AD 2018 nr 45¹⁹). Arbetsdomstolen har då konstaterat att innehållet i polisverksamheten, som i stor utsträckning innefattar myndighetsutövning mot enskilda och även har vissa inslag av rättskipande uppgifter, är sådant att det måste ställas stora krav på att allmänhetens förtroende för polisens opartiskhet kan upprätthållas. Riskgraden för förtroendeskada på grund av bisysslor är således hög när det gäller poliser och bara förhållandevis små risker för sådana förtroendeskador kan accepteras.

Fem av fallen har gällt polisens näringsverksamhet som bisyssla (AD 1989 nr 123, AD 2004 nr 108, AD 2005 nr 55, AD 2017 nr 27 och AD 2017 nr 28). I bara ett av fallen (AD 2005 nr 55) ansågs bisysslan förtroendeskadlig. Det gällde en trafikpolis på en mindre ort (Lycksele) som på orten sålde släpvagnar. Det var troligt att polismannen eller hans kollegor vid kontroll av fordon kunde stöta på en släpvagn som polismannen hade sålt. Det fanns enligt Arbetsdomstolen därför en tydlig risk för att det från allmänhetens sida kunde uppfattas som att frågan om var en släpvagn var köpt kunde ha betydelse för polisens agerande i ett visst fall.

I de senast fallen (AD 2017 nr 27 och AD 2017 nr 28) gällande polisens näringsverksamhet har Arbetsdomstolen klargjort att enbart det förhållandet att en statstjänsteman engagerar sig i näringsverksamhet inte i sig innebär en förtroendeskadlig bisyssla. Att det kan vara en konkurrensfördel i statstjänstemannen näringsverksamhet att möjliga kunder känner till att statstjänstemannen är just statsanställd kan enligt Arbetsdomstolen inte i och för sig antas påverka förtroendet för opartiskheten i arbetet vid myndigheten. Det är nämligen allmänhetens föreställningar om möjligheten att få fördelar, eller nackdelar, i myndighetens verksamhet, med åsidosättande av opartiskhet, och inte fördelar i näringsverksamheten som har betydelse för bedömningen av förtroendeskadligheten. Domstolen har därför i dessa fall undersökt vilka beröringspunkter som funnits mellan näringsverksamheten och polisens arbete på den aktuella orten.

I de flesta fall har polisens bisyssla med näringsverksamhet alltså inte ansetts förbjuden. Det har i dessa fall ansetts att det inte funnits några påtagliga beröringspunkter mellan polisens arbete på den aktuella orten och bisysslan. I AD

¹⁹ Jämför AD 2017 nr 43 som gällde interimistiskt beslut i samma mål.

1989 nr 123 gällde det en polisman som var engagerad i ett bussföretag som huvudsakligen drevs av hans föräldrar med en ort som låg cirka 30 mil från det polisdistrikt där polismannen arbetade. AD 2004 nr 108 gällde bl.a. en närpolis i Åkersberga som tillsammans med sin make på orten skulle driva ett handelsbolag som skulle anordna friluftsanslag och utföra kroppsbehandlingar samt sälja kropps- och hudvårdsprodukter. I AD 2017 nr 27 utförde en bombtekniker i Stockholm näringsverksamhet med körutbildning inom ett inhägnat område i närheten av Arlanda. AD 2017 nr 28 gällde en utredare på en familjevårdssektion som var delägare och styrelseordförande i ett aktiebolag som arrangerade föreläsningar i skolor om bl.a. farorna på internet. Mellan utredarens egen verksamhet i aktiebolaget och verksamheten vid det aktuella polisområdet fanns det enligt Arbetsdomstolen inga direkt relevanta beröringspunkter. Även om man, med hänsyn till att utredaren fick anses ha ett betydande inflytande över aktiebolagets verksamhet, beaktade aktiebolagets verksamhet fanns det få sådana beröringspunkter.

Två ytterligare fall har gällt näringsverksamhet som bisyssla (AD 1999 nr 106 och AD 2000 nr 116). I dessa fall ansågs bisysslan förtroendeskadlig. Det första fallet (AD 1999 nr 106) gällde en officer som hade hyrt ut snöskotrar till sin arbetsgivare, Försvarmakten. Här var det främst uppdragsgivaren, kunden, som gjorde bisysslan förtroendeskadlig. Det andra fallet (AD 2000 nr 116) gällde en skattetjänsteman som under fyra år hade gjort 263 bouppteckningar och som i bouppteckningsverksamheten hade använt stämplor och registerutdrag från arbetsgivaren samt sin tjänstetelefon på arbetsplatsen.

Ett fall har gällt deltidanställning vid tjänstledighet från den statliga huvudanställningen (AD 2017 nr 48). I det fallet hade en tjänstledig ingenjör vid Försvarets Materielverk arbetat deltid som pilot för ett utländskt flygbolag med att bl.a. flyga utländska kungligheter. Ingenjörens anställning var säkerhetsklassad och enligt anställningsmyndigheten kunde ingenjören inte kvarstå i den säkerhetsklassade anställningen om han hade bisysslan. Enligt Arbetsdomstolen kunde en bisyssla inte anses vara förenlig med anställningen om den medför att en person, enligt arbetsgivarens omsorgsfullt gjorda bedömning enligt säkerhetsskyddslagen, inte uppfyller kraven på lojalitet och pålitlighet från säkerhetssynpunkt för den säkerhetsklassade anställningen han eller hon har. Därmed fanns det klara risker för förtroendeskada. Att en anställning är säkerhetsklassad gör enligt Arbetsdomstolen i sig att endast en låg risk för förtroendeskada kan accepteras. Bisysslan ansågs således förbjuden.

Tre fall har närmast gällt frågan om det allmänna intresset av att vissa uppdrag utförs gjort att en bisyssla inte varit förbjuden. I samtliga fall ansågs bisysslan inte förbjuden trots att det fanns en viss (med hänsyn till det allmänna intresset

försvärlig) risk för förtroendeskada. Av fallen framgår att problem som förpliktelser i huvudanställningen skulle kunna medföra för bisysslan inte har betydelse vid bedömningen av om bisysslan är förbjuden enligt 7 § lagen om offentlig anställning (åtminstone så länge statstjänstemannen kan antas följa dessa förpliktelser). I AD 2004 nr 108 var ett polisbefäl i Stockholm också deltidbrandman inom samma upptagningsområde. AD 2011 nr 83 gällde tre polisinspektörer, som inte hade s.k. yttre tjänst, men som var förtroendevalda ledamöter i socialnämnden i samma kommun som de arbetade som poliser; en ledamot var skiljaktig och ansåg att bisysslorna var förtroendeskadliga. Det tredje fallet (AD 2014 nr 45) gällde en tjänsteman (kroninspektör) hos Kronofogdemyndigheten som var god man eller förvaltare åt flera personer.

Ett ytterligare fall har gällt ett samhällsnyttigt ideellt uppdrag som en polisinspektör hade ett starkt personligt intresse av att ha (AD 2018 nr 45). Polisinspektören, som hade inre tjänst i polishuset och inte arbetade med brottsutredningar, var ordförande i en ideell förening som bl.a. lämnade stöd och hjälp åt personer som ansåg sig ha varit utsatta för brott i form av våld i nära relationer. Arbetsdomstolen noterade att det i polisens verksamhet med ingripande mot och utredande av brott som har någon målsägande normalt finns två distinkta partssidor – den som anser sig ha varit utsatt för ett brott och den som är misstänkt för brottet – som typiskt sett har direkt motstående intressen och att föreningen riktade in sin verksamhet till förmån för bara den ena partssidan. Att engagera sig i och arbeta för en sådan förening var därför en bisyssla som till sin art var sådan att den typiskt sett riskerade förtroendet för opartiskheten i arbetet vid polisen. Allmänheten kunde nämligen lätt få intrycket att den polis som frivilligt agerade ensidigt på sin fritid också kunde komma att påverka sitt eget eller andras arbete hos polisen i samma riktning. Risken för förtroendeskada var alltså hög och, enligt Arbetsdomstolen, inte försvärlig trots det starka personliga intresset. Bisysslan var således förbjuden.²⁰ Två ledamöter var skiljaktiga och ansåg att bisysslan inte stred mot 7 § lagen om offentlig anställning.

4 Sammanfattning

Införandet 1966 av den generella bestämmelsen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor innebar i förhållande till tidigare rättsläge en ganska väsentlig inskränkning i statstjänstemännens användande av sin fritid. Man kan säga att bestämmelsen på grund av sin generella utformning utvidgade statstjänstemännens lojalitetsplikt till

²⁰ Vid den interimistiska prövningen i samma mål hade Arbetsdomstolen, under dissens, kommit till rakt motsatt slutsats, AD 2017 nr 43.

sin anställningsmyndighet på ett sätt som tidigare varit främmande, då lagstiftningen om vad som var förbjudet var betydligt mer detaljerad. En gräns för det generella bisyssleförbudets räckvidd utgör emellertid det som är grundlagsskyddat för var och en, t.ex. yttrande- och föreningsfriheten. Statstjänstemännens skyldigheter i fråga om sin fritid har ytterligare utvidgats genom införandet 2002 av en allmän skyldighet att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor.

Domstolspraxis har följt de anvisningar om bedömningen som lämnats i förarbetena till bisyssleförbudet. Praxis har varit i huvudsak enhällig med bara två skiljaktiga fall, rörande polisers bisysslor. Näringsverksamhet, som inte haft några mer konkreta beröringspunkter med anställningen, har genomgående ansetts tillåten som bisyssla. Uppdrag som det finns ett starkt allmänt intresse av att kompetenta personer åtar sig har också genomgående ansetts tillåtna som bisysslor, eftersom en högre risk för förtroendeskada är försvarlig när det finns sådana intressen. Att såsom bisyssla engagera sig för bara den ena av de två partssidor som anställningsmyndigheten har att behandla opartiskt har dock ansetts innebära en så hög risk för förtroendeskada att inte ens samhällsnyttan av bisysslan eller starka personliga intressen kan göra den försvarlig. Bisysslan får inte heller innebära att statstjänstemannen i praktiken sätter sig ur stånd att fullgöra väsentliga delar av sina arbetsuppgifter i huvudanställningen, såsom när för anställningen nödvändigt säkerhetsgodkännande inte längre kan fås eller när tjänstemannen i stor utsträckning måste anmäla jäv i huvudanställningen.