



LUNDS UNIVERSITET
Ekonomihögskolan

Otillåtna bisysslor

En rättsvetenskaplig analys om bisysslors tillåtenhet
inom den offentliga sektorn

Miriam Jensen & Moa Olofsson

HARH16 Kandidatuppsats i handelsrätt

Handledare: Andreas Inghammar

Höstterminen 2021

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och frågeställning	5
1.3. Avgränsningar	5
1.4. Metod och material	6
2. Bisyssla	9
2.1. Definition av bisyssla	9
2.2. Bisysslereglernens framväxt.....	10
3. Otillåtna bisysslor inom den offentliga sektorn.....	12
3.1. Förtroendskadlig bisyssla	12
3.1.1 <i>Kontrollsystem i fråga om förtroendskadlig bisyssla</i>	15
3.1.2 <i>Yrkesgrupper i relation till förtroendskadlig bisyssla</i>	18
3.2. Konkurrerande bisyssla	21
3.3. Arbetshindrande bisyssla.....	23
4. Sanktioner vid otillåten bisyssla	26
4.1. Arbetsrättsliga konsekvenser för lagstridig bisyssla	26
4.2. Arbetsrättsliga konsekvenser för avtalsstridig bisyssla.....	28
5. Analys	29
5.1. Arbetsgivarens och arbetstagarens skyldigheter.....	29
5.2. Prövning av bisyssla	31
5.2.1 <i>Prövning av lagstridig bisyssla</i>	31
5.2.2 <i>Prövning av avtalsstridig bisyssla</i>	34
6. Sammanfattning och slutsatser	37
7. Käll- och litteraturförteckning.....	40
8. Rättsfallsförteckning	43

Förkortningar

AB	Allmänna bestämmelser
AD	Arbetsdomstolen
ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
FoU	Forskning och utveckling
HL	Högskolelagen (1992:1434)
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LOA	Lag (1994:260) om offentlig anställning
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
SFS	Svensk författningssamling

Sammanfattning

Offentligt anställda har enligt regeringsformen krav på sig att iaktta saklighet och opartiskhet för att upprätthålla allmänhetens förtroende för staten.¹ För att säkerställa att bestämmelserna efterföljs, har lagen om offentlig anställning införlivat regler om bisysslor.² Lagstiftningen kompletteras av vidare bestämmelser i de statliga kollektivavtalen.³ En bisyssla kan omfatta i princip vilket åtagande som helst utöver arbetstagarens huvudanställning.⁴

I uppsatsen undersöks vad som ligger till grund vid arbetsgivarens bedömning av en bisysslas tillåtenhet och hur gränsdragningen görs i förhållande till arbetstagarens rättigheter. Genom den rättsliga utredningen fastställs vissa bedömningsgrunder, men även att rättspraxis är restriktivt och att rättsläget inom vissa områden således fortfarande är oklart. Bedömningen görs i det enskilda fallet och det finns vissa omständigheter där en högre förtroendeskadlig risk godtas.

I den rättsliga undersökningen konstateras även att de avtalsstridiga bisysslorna är mer mätbara i jämförelse med de lagstridiga. Förutsatt att bedömningen av dessa bisysslor sker inom området för prövorätten, har arbetsgivaren enhällig beslutanderätt.⁵ Följaktligen utredes kontrollsystemet som införts för att stärka förutsättningarna för att bestämmelserna om bisysslor efterlevs.⁶ Den rättsliga analysen framhåller två potentiella svagheter i systemet; dels att arbetstagaren åläggs ett stort ansvar, dels att oklarheterna i bestämmelserna riskerar leda till oenhetliga bedömningar bland de offentliga arbetsgivarna.

Slutligen utreds de rättsliga konsekvenser som följer av åtagandet av en otillåten bisyssla. Det fastställs att om en arbetstagare fortsätter med en bisyssla efter en tillsägelse, så leder detta till disciplinpåföljder⁷ och i värsta fall omplacering, uppsägning eller avsked.⁸

¹ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

² 7 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

³ Proposition 2000/01:147 *offentliganställdas bisysslor*, s. 9.

⁴ Proposition 1970:72 *med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)*, s. 75.

⁵ AD 1985 nr 69; AD 1997 nr 18.

⁶ Prop. 2000/01:147, s. 19.

⁷ 14 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁸ 7 § lag (1982:80) om anställningsskydd; 18 § lag (1982:80) om anställningsskydd.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En arbetstagare kan både medvetet och omedvetet åta sig en bisyssla vid sidan av sin anställning. En bisyssla innefattar i princip vilket åtagande som helst som ligger utöver huvudanställningen; såväl betald som obetald.⁹ Arbetsgivaren har i många fall större möjlighet att påverka sina arbetstagares bisysslor än vad man kan tro. Genom både lag och kollektivavtal finns det bestämmelser om både privat- och offentliganställdas bisysslor och arbetsgivarens skyldighet att förhålla sig till dessa.¹⁰

Begreppet fritid har viss komplexitet i arbetsrätten. Vid regleringen av bisysslor uppstår nämligen en konflikt mellan arbetstagarens skyldigheter gentemot arbetsgivaren, kontra dennes rätt att styra sin fritid. Skyldigheterna blir särskilt tydliga inom den offentliga sektorn, där arbetstagarna enligt lag är förpliktigade att upprätthålla statens krav på opartiskhet och saklighet.¹¹ För arbetsgivaren krävs en noga avvägning gällande att upprätthålla de bestämmelser som finns i lag och avtal, utan att överträda arbetstagarnas grundläggande rättigheter i regeringsformen.¹²

Regleringarna är utformade för att säkerställa att arbetsgivarens verksamhet inte påverkas av en anställds bisyssla. Bestämmelserna bygger på ett ansvarstagande från båda parter, där det förutsätts att arbetstagaren och arbetsgivaren kontinuerligt ser över huvudanställningens och bisysslans karaktär för att undkomma potentiella risker.¹³ Det framkommer genom bisyssleregleringens lagmotiv att situationen gällande bisysslor inte bedöms vara oroväckande och därmed inte kräver radikala åtgärder.¹⁴ Följaktligen har reglerna om bisysslor varit mer eller mindre oförändrade sedan år 1970.¹⁵ Den senaste reformen genomfördes i samband med 2000 års bisyssleutredning och forskningsläget har sedan dess varit relativt stillastående. Det är därför intressant att utreda den gällande rätten och identifiera

⁹ Prop. 1970:72, s. 75.

¹⁰ Kent Källström & Jonas Malmberg. *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*. 2 uppl. Uppsala: Iustus, 2006. s. 254. f.

¹¹ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

¹² Prop. 2000/01:147, s. 23.

¹³ Eskil Hinn, Lennart Aspegren & Carl Johan Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. 3 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer, 2015. s. 56.

¹⁴ Prop. 2000/01:147, s. 9.

¹⁵ Prop. 2000/01:147, s. 9.

potentiella svagheter som uppkommit sedan reformen, samt undersöka huruvida det finns anledning att ytterligare stärka regleringen.

1.2. Syfte och frågeställning

Med utgångspunkt i den rättsdogmatiska metoden, syftar uppsatsen att undersöka hur rättsläget gällande bisysslor efterlever regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, utan att riskera att inskränka på arbetstagarens rätt att själv styra sin fritid. För att uppnå syftet fastställs gällande rätt i lag och avtal, samt kartläggs arbetsgivarens bedömningsgrunder vid beslut av en bisysslas tillåtenhet. Vidare analyseras kontrollsystemet som implementerats genom 2000 års bisyssleutredning. Analysen ämnar fastslå under vilka förutsättningar arbetsgivaren ges möjlighet att pröva tillåtenheten av en bisyssla. Slutligen, för att få en överblick över hela den rättsliga processen, redogör uppsatsen för de rättsliga konsekvenser som följer av lag- respektive avtalsstridiga bisysslor. För att fullgöra syftet behandlas följande frågeställningar:

- Under vilka förutsättningar är en bisyssla tillåten respektive otillåten inom den offentliga sektorn, och i vilken utsträckning regleras detta i lag och avtal?
- Under vilka förutsättningar kan kontrollsystemet möjliggöra för arbetsgivaren att pröva tillåtenheten av en bisyssla?
- Vilka rättsliga konsekvenser kan följa av en lagstridig respektive avtalsstridig bisyssla?

1.3. Avgränsningar

Uppsatsen tittar enbart på rättsläget gällande otillåtna bisysslor inom den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn har valts ut eftersom offentliganställdas begränsningar att åta sig en bisyssla är reglerat i både lag och avtal. I den privata sektorn regleras bisysslor främst genom rättsprincipen lojalitetsplikten som redogörs för i enskilda anställningsavtal och särskilda kollektivavtal.¹⁶ Valet att undersöka bisysslor inom den offentliga sektorn är således motiverat

¹⁶ Mats Glavå & Mikael Hansson. *Arbetsrätt*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2020. s. 441 & s. 443.

av att offentliganställdas bisysslor får direkta konsekvenser för statens effektivitet och anseende. Enligt våra grundlagar är det av yttersta vikt att den svenska befolkningen kan åtnjuta fullt förtroende för staten.¹⁷ Det innebär att denna sektor är dels mer reglerad, dels får mer direkta konsekvenser vid åtagande av otillåtna bisysslor.

Följaktligen undersöks två utvalda offentliga yrkesgrupper och deras respektive specialreglering i gällande rätt; domare och högskolelärare. Urvalet av yrkesgrupper baseras på deras respektive omnämnande i lagmotiv, rättspraxis och doktrin. Det görs en reservation gentemot den generalisering som detta urval innebär för gällande rätt inom ämnesområdet. Följaktligen förekommer regleringar gällande bisysslor i enskilda anställningsavtal.¹⁸ Dessa har inte tagits i anspråk i uppsatsen. De enskilda anställningsavtalen skulle kunna bidra med ytterligare insikt i hur ämnesområdet tillämpas i praktiken. Då syftet med uppsatsen är att få en övergripande syn av rättsläget anser vi dock att kollektivavtal bidrar med en bättre helhetsbild vid besvarandet av frågeställningarna.

1.4. Metod och material

Uppsatsen har sin utgångspunkt i den rättsdogmatiska metoden, där syftet är att fastställa gällande rätt, *lex lata*, i enlighet med den svenska normhierarkin.¹⁹ Genom granskning och bearbetning av rättskällorna, ämnar metoden ge läsaren en objektiv bild av rättsläget inom ämnesområdet bisyssla.²⁰ Inledningsvis undersöker uppsatsen den lagstiftning som ligger till grund för regleringen av bisysslor inom offentlig sektor. För att vidare förstå lagstiftningen tittar uppsatsen på lagtextens tillhörande förarbeten. I huvudsak används propositionerna 2000/01:147 respektive 1970:72 och bisyssleutredningen SOU 2000:80. Förarbeten har en stor betydelse i den svenska rätten och bidrar med information om hur lagstiftningen är avsedd att tolkas och brukas. Vid användande av förarbeten bör juridikens snabba förändringar tas i anspråk. Förarbeten kan ersättas och därmed bli inaktuella.²¹ Genom

¹⁷ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

¹⁸ Källström & Malmberg. *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*, s. 255.

¹⁹ Frantzeska Papadopoulou & Björn Skarp. *Juridikens nycklar*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021. s. 159.

²⁰ Joel Samuelsson & Jan Melander. *Tolkning och tillämpning*. 2 uppl. Uppsala: Iustus, 2003. s. 52.

²¹ Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar*, s. 83.

bisyssleutredningen framkommer det att tidigare förarbeten och praxis fortfarande kan användas vid tolkning.²² Uppsatsen utgår därmed i första hand från de senaste förarbetena, men kompletteras av äldre förarbeten vid de fall där tidigare bestämmelser kvarstår.

För att kunna tolka bestämmelserna har rättsfall beaktats.²³ Genom Arbetsdomstolens avgöranden går det att utläsa vägledande rättsprinciper som bidrar med förståelse kring hur den gällande rätten ska tillämpas i enskilda fall.²⁴ Utöver det bidrar praxis till att normer skapas som blir tongivande vid bedömningen av liknande fall.²⁵ Bisysslor inom den offentliga sektorn har prövats i liten utsträckning, men praxis anses vara väl avvägd, stabil och relativt enhetlig.²⁶ Urvalet av rättsfall har gjorts utifrån de mest framträdande fallen enligt doktrin. Fallen anses styrande vid utformandet av rättsprinciper som lagt grunden för hur bedömning ska ske.²⁷

I uppsatsen används i första hand primära källor för att utreda rättsläget. Genom att i huvudsak använda primära källor och sedan under uppsatsens analyserande del ställa dessa mot varandra, angrips frågeställningarna på ett objektiva och opartiska sätt.²⁸ De primära källorna kompletteras löpande av den sekundära källan doktrin, framförallt i form av litteratur och lagkommentarer. Doktrin erbjuder en överblick över den gällande rätten, men bidrar även med analyser och problematisering av rättsläget.²⁹ Den litteratur som tagits i anspråk är skriven av författare som är professorer specialiserade inom ämnesområdet. En nyckelfaktor inom doktrins tillförlitlighet är dess spridning, d.v.s. hur många som läst och använt den.³⁰ Litteraturen i uppsatsen är publicerad av tillförlitliga förlag som påträffas inom kurslitteraturen på svenska universitet. För att säkerställa att litteraturen speglar den gällande rätten så som den ser ut idag, har de senaste upplagorna av litteraturen tagits i anspråk.

²² SOU 2000:80, *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 15.

²³ Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar*, s. 84.

²⁴ *Ibid.*, s. 39.

²⁵ Stefan Zetterström. *Juridiken och dess arbetsrätt - en introduktion*. 3 uppl. Uppsala: Iustus, 2017. s. 111.

²⁶ Prop. 2000/01:147, s. 34.

²⁷ Karl Pfeifer. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*. Norstedts Juridik AB, 2019. s. 44.

²⁸ Samuelsson & Melander. *Tolkning och tillämpning*, s. 115.

²⁹ Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar*, s. 111.

³⁰ *Ibid.*, s. 111.

Utöver de traditionella svenska rättskällorna, undersöker uppsatsen hur bisysslor regleras i ett urval av statliga kollektivavtal och det förlängda skyddet mot mötes- och föreningsfrihet genom Europarätten. Kollektivavtal har generell verkan och är av vikt för att fastställa vilka lagbestämmelser som kan tillämpas gentemot parterna i den specifika avtalsförbindelsen.³¹ Eftersom bisysslor i stor omfattning regleras genom avtal, fungerar kollektivavtalen som ett viktigt underlag i uppsatsen. I uppsatsen nämns de statliga kollektivavtalen ALFA, chefsavtalet, affärsverksavtalet och AB 20. Urvalet av kollektivavtal har gjorts baserat på att det är dessa avtal som täcks i lagmotiven.³² Urvalet bidrar till att ge en adekvat bild av rättsläget inom den offentliga sektorns olika områden. Vad gäller tillämpningen av EU-rättsliga källor, beaktas artikel 11 i Europakonventionen om människors rättigheter kring mötes- och föreningsfrihet. Det svenska medlemskapet i EU, gör den svenska lagstiftningen bunden att anpassa sig efter de beslut som fattas på EU-nivå.³³

Slutligen, för att besvara de analytiska frågeställningarna på bästa sätt och få djupare förståelse för rättsläget tillämpas den juridiska analystekniken.³⁴ I analysdelen av uppsatsen skiftar fokus från den gällande rätten till de delar som identifierats som svårtolkade. Inom den juridiska analystekniken definieras dessa som kritiska rekvisit. För att få ett meningsfullt tolkningsresonemang förutsätter denna metod att den gällande rätten är kartlagd. Bara därigenom är det möjligt att identifiera de kritiska rekvisiten, för att kunna bearbeta dessa och slutligen besvara rättsfrågan.³⁵

³¹ Samuelsson & Melander. *Tolkning och tillämpning*, s. 47.

³² Prop. 2000/01:147, s. 18.

³³ Papadopoulou & Skarp. *Juridikens nycklar*, s. 30.

³⁴ Samuelsson & Melander. *Tolkning och tillämpning*, s. 115.

³⁵ *Ibid.*, 115. ff.

2. Bisyssla

Kapitlet redogör i första hand för begreppet bisyssla. Begreppets definition utreds med utgångspunkt i relevant lagstiftning och förarbeten. Vidare görs en kartläggning över hur bisysslor regleras i lag och avtal inom den offentliga sektorn, samt hur regleringen vuxit fram ur ett historiskt perspektiv.

2.1. Definition av bisyssla

Bisysslor regleras i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.³⁶ Begreppet bisyssla saknar en legal definition.³⁷ Definitionen som används återfinns istället i förarbetena till den tidigare gällande statstjänstemannalagen (1965:274). Där går det att utläsa att begreppet bisyssla omfattar alla de sysslor som en tjänsteman åtar sig vid sidan om huvudanställningen.³⁸ Däri ingår uppdrag hos arbetsgivaren som ligger utanför anställningens åtaganden, sysselsättning hos en annan myndighet samt tillfällig eller kortvarig verksamhet på fritiden.³⁹ Bedömningen ska ta avstamp i vad som krävs för att bestämmelsen ska kunna skydda och bidra till bevarandet av allmänhetens förtroende för arbetstagarens objektivitet i arbetet.⁴⁰ Vidare tas det upp i SOU 2000:80 att det inte är av relevans för bedömningen huruvida bisysslan är avlönad eller ej, samt om uppdragsgivaren är privat eller offentlig.⁴¹

Bisysslebegreppet inkluderar inte verksamhet som har omedelbart samband med arbetstagarens privatliv. Detta kan exempelvis röra sig om upprättande av familjerättsliga dokument eller att föra talan inför domstol.⁴² Förarbetet understryker att det inte rimligt att all aktivitet utanför huvudtjänsten skall klassas som en bisyssla.⁴³ Bisysslebegreppet är under vissa omständigheter svårt att gränsdra. Det framgår av förarbetena att en arbetstagare exempelvis kan äga och uppbära aktier i ett företag under dennes tillsyn, utan att det är att betrakta som en bisyssla. I sammanhang där svårigheter med gränsdragningen påträffas är det av

³⁶ 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

³⁷ Pfeifer. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*, s. 41.

³⁸ Prop. 1970:72, s. 75.

³⁹ Prop. 1970:72, s. 75.

⁴⁰ SOU 2000:80, s. 86.

⁴¹ SOU 2000:80, s. 86.

⁴² SOU 2000:80, s. 86.

⁴³ SOU 2000:80, s. 86. f.

stor vikt att skälig hänsyn tas till huruvida den avsedda verksamheten angår tjänstemannen personligen. Detta för att undvika att rörelsefriheten påverkas mer än vad som kan anses skäligt.⁴⁴

2.2. Bisysslereglerngarns framväxt

Anställda inom den offentliga sektorn omfattas av särskilda krav på objektivitet och integritet.⁴⁵ Kraven tillämpas i syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för staten och ligger till grund för den reglering av bisysslor som finns lagstiftad idag.⁴⁶ Under vissa förhållanden kan en bisyssla klassas som otillåten. Dessa otillåtna bisysslor delas in i tre kategorier; förtroendeskadliga, konkurrerande och arbetshindrande.⁴⁷ Motiven bakom lagen framgår i prop. 2000/01:147, där det uppges att det är av stor vikt att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten bibehålls. Därmed är det avgörande att de anställda inom staten har bisysslor som ligger i linje med vad som kan anses riskfritt beträffande upprätthållandet av förtroendet.⁴⁸ Det är endast de bisysslor som äventyrar förtroendet som är reglerat i lag. Övriga två kategorier av otillåtna bisysslor regleras genom kollektivavtal eller enskilda anställningsavtal.⁴⁹

Regleringen av bisysslor som vi känner till den idag, har ersatt den tidigare regleringen i 13 § statstjänstemannalagen.⁵⁰ Den nya lagstiftningen i LOA är avsedd att begränsa tjänstemäns möjlighet att ha anställningar, uppdrag och bedriva verksamhet som riskerade att rubba förtroendet för både kollegors och den egna opartiskheten, samt myndighetens förtroende som helhet.⁵¹ Bortsett från vissa förändringar som implementerats genom proposition 2000/01:147 har reglerna kring förtroendeskadliga bisysslor varit i princip oförändrade under de senaste 30 åren.⁵² Förarbetena fastställer följaktligen att inga ytterligare förändringar behöver göras i förhållande till 7 § LOA.⁵³

⁴⁴ SOU 2000:80, s. 87.

⁴⁵ 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152).

⁴⁶ Prop. 2000/01:147, s. 10.

⁴⁷ Prop. 2000/01:147, s. 8.

⁴⁸ Prop. 2000/01:147, s. 10.

⁴⁹ Prop. 2000/01:147, s. 18.

⁵⁰ SOU 2000:80, s. 81.

⁵¹ Pfeifer. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*, s. 39.

⁵² Prop. 2000/01:147, s. 9.

⁵³ SOU 2000:80, s. 10.

Under bisysslereglernens framväxt har reglerna i lag och avtal behövts väga noga gentemot de grundlagsskyddade rättigheterna gällande frihet. Hur lagstiftningen gällande bisysslor samspelar med Europakonventionen och de svenska grundlagarna kommer vidare tas upp i kapitel 3.2.

3. Otillåtna bisysslor inom den offentliga sektorn

Det här avsnittet av uppsatsen gör med utgångspunkt i rättskälleläran och de relevanta kollektivavtalen, en teoretisk överblick gällande vilka förutsättningar som gör arbetshindrande, konkurrerande och förtroendskadliga bisysslor otillåtna. Därutöver undersöks hur rättsläget kring de förtroendskadliga bisysslorna tillämpas på ett urval av yrkesgrupper.

3.1. Förtroendskadlig bisyssla

7 § LOA

“En arbetstagarare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroende för hans eller någon annan arbetstagarares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.”⁵⁴

Genom den tvingande lagregeln i 7 § LOA förbjuds en offentlig arbetstagarare att vid sidan av sin huvudanställning inneha jävsgrundande och förtroendskadliga bisysslor. Enligt 1 – 2 §§ LOA omfattar lagen offentligt anställda inom statliga myndigheter såväl som anställda inom kommun, landsting och kommunalförbund. Regleringarna av förtroendskadliga bisysslor syftar till att bibehålla ett sakligt och opartiskt förhållande mellan myndighet och allmänhet.⁵⁵

I förarbetena betonas att medborgarnas förtroende för de svenska myndigheterna är en grundsten i det svenska demokratiska samhället.⁵⁶ Det är således av yttersta vikt att de offentligt anställdas privata intressen inte riskerar att rubba förtroendet för staten.⁵⁷ Allmänhetens krav på statens saklighet och oväld, måste avvägas mot offentliganställdas rätt att själva bestämma över sina liv och sin fritid.⁵⁸ Arbetstagararens rätt till att bestämma över sin fritid har ett utökat skydd genom artikel 11 i Europakonventionen. Där stadgas att alla har rätt att delta i fredliga sammankomster och använda sin föreningsfrihet. Skyddet gäller särskilt när det tillämpas politiskt, fackligt och på det medborgerliga området.⁵⁹ Det

⁵⁴ 7 § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁵⁵ Prop. 2000/01:147, s. 110.

⁵⁶ Prop. 2000/01:147, s. 10.

⁵⁷ Prop. 2000/01:147, s. 10.

⁵⁸ SOU 2000:80, s. 74.

⁵⁹ Artikel 11 lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

är däremot enligt 2 kap. 20 § 1 st. regeringsformen tillåtet att begränsa offentligt anställdas rätt att driva näringsverksamhet eller utöva yrke om det görs i syfte att skydda allmänna intressen.⁶⁰ I prop. 2000/01:147 fastslås att den nuvarande regleringen kring förtroendskadliga bisysslor inte strider mot denna paragraf.⁶¹

Det finns även krav på myndigheternas objektivitet i 1 kap. 9 § RF. Saklighet och opartiskhet ska beaktas.⁶² Genom att den offentliga verksamheten sköts utifrån på ett sakligt och opartiskt sätt ska allmänhetens förtroende för staten bibehållas. Detta är innebörden av den så kallade objektivitetsprincipen.⁶² Bestämmelserna om förtroendskadliga bisysslor grundar sig i denna princip.⁶³ Huruvida en tjänstemans bisyssla ska anses vara förtroendskadlig eller inte bedöms utifrån ett avvägande mellan den aktuella riskgraden och den försvarliga.⁶⁴ Endast en misstanke om att förtroendet riskeras räcker för att en bisyssla ska anses vara otillåten.⁶⁵

Ovannämnda reglering i 1 kap. 9 § RF om objektivitetsprincipen aktualiseras genom bland annat reglerna om jäv.⁶⁶ Reglerna om jäv finns i 16 – 18 §§ förvaltningslagen (2017:900). Syftet med jävsreglerna är att möjliggöra att objektiviteten hos myndighetsföreträdare kan ifrågasättas vid en eventuell intressekonflikt.⁶⁷ Jävsreglerna är med andra ord ett verktyg för att säkerställa att statens objektivitet upprätthålls.

I lagmotiven till LOA tydliggörs vilka bisysslor som kan riskera rubba förtroendet. Vid bedömningen av huruvida en bisyssla är otillåten ska hänsyn tas till en mängd olika aspekter. En viktig sådan aspekt är bisysslans omfattning och beskaffenhet.⁶⁸ Hur omfattande och tidskrävande en bisyssla är kan anses riskfylld enbart på grund av de åtgärder som bisysslan kan kräva.⁶⁹ En bisysslas beskaffenhet

⁶⁰ 2 kap. 20 § 1 st. regeringsformen (1974:152).

⁶¹ Prop. 2000/01:147, s. 11.

⁶² Stefan Zetterström & Anna-Sara Lind. *Offentlig rätt*. 4 uppl. Stockholm: Liber, 2021. s. 28.

⁶³ Anderz Andersson, Lars Bejstam, Örjan Edström & Lars Zanderin. *Arbetsrätten i staten*. 2 uppl. Studentlitteratur, 2004. s. 416. f.

⁶⁴ SOU 2000:80, s. 89.

⁶⁵ SOU 2000:80, s. 88.

⁶⁶ Zetterström & Lind. *Offentlig rätt*, s. 29.

⁶⁷ Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 93.

⁶⁸ Prop. 2000/01:147, s. 33.

⁶⁹ Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 59.

syftar i huvudsak till dess beröringspunkt med myndighetens verksamhet.⁷⁰ Angående bisysslans beskaffenhet går det att generalisera och påstå att risken för förtroendeskada minskar när bisysslan är av enklare art än uppgifterna i huvudanställningen. Däremot ökar risken om bisysslans uppgifter har en koppling till myndighetens ordinarie arbetsuppgifter.⁷¹ Ytterligare aspekter som beaktas vid bedömningen av en bisysslas tillåtenhet är bland annat ekonomiska förmåner, ett starkt personligt intresse hos arbetstagaren och allmänhetens intresse.⁷²

Förtroendeskadliga bisysslor är svårdefinierade. Den praktiska tillämpningen har vuxit fram genom praxis. I AD 2004 nr 108 gjordes en samlad beskrivning över vilka omständigheter som ramar in en förtroendeskadlig bisysslas otillåtenhet, d.v.s. riktlinjerna vid bedömningen. Arbetsdomstolen konstaterade likt förarbetena, att en bisysslas tillåtenhet ska grunda sig i en samlad bedömning av riskgraden i det enskilda fallet. Det framgick även genom domen att omfattning och beskaffenhet ska beaktas.⁷³

Ovan nämnda dom låg till grund för bedömningen i AD 2005 nr 55, där en trafikpolis sålde släpvagnar vid sidan om sin huvudanställning. Arbetsdomstolen fann att det fanns tydliga beröringspunkter mellan polisens tjänst och bisyssla, och bedömde bisysslan som otillåten. Bedömningen gjordes med grund i att det fanns en påtaglig risk att tjänstemannens och kollegornas förtroende äventyrades då deras opartiskhet inte gick att garantera.⁷⁴

Fall AD 2011 nr 83 behandlar huruvida tre polisinspektörers bisyssla som innefattade förtroendeuppdrag i socialnämnden skulle anses förtroendeskadligt. Rättsfallet bidrog till ett nytt sätt att förhålla sig till förtroendeskadliga bisysslor. Arbetsdomstolen ansåg att en bisyssla kan ses som tillåten även om risk för minskat förtroende föreligger om risken kan anses vara försvarlig. Det är av stor vikt att en utökad individuell bedömning görs innan beslut tas. I fallet förelåg risk för förtroendeskada. Trots det ansåg Arbetsdomstolen att omständigheterna var sådana

⁷⁰ Prop. 2000/01:147, s. 44.

⁷¹ SOU 2000:80, s. 88; Pfeifer. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*, s. 41. f.

⁷² SOU 2000:80, s. 174. f.

⁷³ AD 2004 nr 108.

⁷⁴ AD 2005 nr 55.

att bisysslorna inte stred mot reglerna i 7 § LOA. Med andra ord innebar denna dom att medborgerliga förtroendeuppdrag generellt sätt är tillåtna för tjänstemän inom den offentliga sektorn.⁷⁵

3.1.1 Kontrollsystem i fråga om förtroendskadlig bisyssla

Redan 1969 års bisyssleutredning fastslog att det finns ett behov av att arbetstagaren kontinuerligt informerar arbetsgivaren om deras bisysslor.⁷⁶ Genom proposition 2000/01:146 och SOU 2000:80 introducerades ett kontrollsystem gällande förtroendskadliga bisysslor i LOA. Syftet med kontrollsystemet var att säkerställa att reglerna om bisysslor är kända av de offentligt anställda, samt att kontrollera att förbudet i 7 § efterlevs.⁷⁷

3.1.1.1 Informationsskyldigheten för arbetsgivaren

7 a § LOA

“Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §.”⁷⁸

Syftet med paragrafen är att arbetsgivaren genom sin informationsskyldighet minskar risken för förekomsten av otillåtna bisysslor.⁷⁹ Informationen kan lämnas både muntligen och skriftligen till arbetstagarna. Propositionen förespråkar dock en skriftlig vägledning kring vilka bisysslor som arbetsgivaren anser vara oförenliga med 7 §. Den muntliga informationen hänvisas till att arbetstagaren blir informerad vid anställningstillfället, samt vid personalträffar.⁸⁰ Bedömningen av en bisysslas tillåtenhet påverkas inte av huruvida arbetsgivaren uppfyllt sin informationsskyldighet. Det gäller både i fall där informationen varit missvisande, och i fall där ingen information lämnats alls.⁸¹ Det är därmed arbetstagarens ansvar att säkerställa att bisysslans eller huvudanställningens karaktär och omfattning inte förändras på så sätt att bisysslan blir otillåten.⁸²

⁷⁵ AD 2011 nr 83.

⁷⁶ SOU 1969:6 *Offentliga tjänstemäns bisysslor*, s. 15.

⁷⁷ Prop. 2000/01:147, s. 19. f.

⁷⁸ 7 a § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁷⁹ Prop. 2000/01:147, s. 21.

⁸⁰ Prop. 2000/01:147, s. 29.

⁸¹ Prop. 2000/01:147, s. 29. f.

⁸² Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 56.

Specialregler gäller vid informationsskyldigheten för universitet och högskolor. Dessa arbetsgivare är skyldiga att även informera sina anställda om bisysslor som är otillåtna enligt 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434). Därigenom framgår det att universitets- och högskolelärare har rätt att åta sig bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete som berör lärarens ämnesområde, förutsatt att bisysslan inte riskerar skolans förtroende.⁸³

3.1.1.2 Arbetstagaren skyldighet att lämna uppgifter

7 b § LOA

“En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor.”⁸⁴

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra arbetsgivarens rättighet att begära information om tänkt bisysslas art och omfattning för att sedan kunna fatta beslut om denna. Myndigheten kan begära in uppgifterna muntligen. I fall då en bedömning ska ske i enlighet med 7 c § finns det däremot behov av att begäran sker skriftligen.⁸⁵ Bestämmelsen i 7 b § är tillämplig på både lagreglerade och avtalsreglerade bisysslor. Den klassiska gränsdragningen mellan författningar och kollektivavtal som präglar omfattningen av 7 § tillämpningsområde, är med andra ord inte lika strikt i den här frågan.⁸⁶

När arbetsgivaren tillämpar lagregeln i 7 b § behöver arbetstagarens friheter och rättigheter beaktas noga.⁸⁷ Propositionen förtydligar att arbetsgivaren inte ska begära mer information kring sina arbetstagares bisysslor, än vad som är rimligt i förhållande till bedömningsunderlaget.⁸⁸ Arbetsgivaren ska vidta särskild försiktighet gentemot kravet på saklighet och objektivitet i 1 kap. 9 § RF och den enskilda människans rätt till frihet enligt 2 kap. 2 § RF. Arbetsgivaren har även en skyldighet att beakta allmängiltiga integritetsaspekter, genom att bara

⁸³ 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

⁸⁴ 7 b § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁸⁵ Prop. 2000/01:147, s. 30.

⁸⁶ Prop. 2000/01:147, s. 20.

⁸⁷ Prop. 2000/01:147, s. 22. f.

⁸⁸ Prop. 2000/01:147, s. 30.

begära detaljerade uppgifter om bisysslan i särskilda fall och annars enbart begära uppgifter om bisysslans art.⁸⁹

Arbetstagare som vägrar lämna ut information trots begäran från arbetsgivaren, riskerar arbetsrättsliga sanktioner. Detta gäller även i fall där arbetstagaren lämnar ut missvisande och felaktiga uppgifter. Exempel på sådana sanktioner är disciplinpåföljder och uppsägning.⁹⁰ Dessa redogörs för i kapitel 4.

3.1.1.3 Arbetsgivarens beslut om bisyssla

7 c § LOA

“En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering.”⁹¹

Paragrafen innehåller bestämmelser kring arbetsgivarens skyldighet att besluta kring huruvida den bisyssla som en arbetstagare avser att åta sig eller har åtagit sig, är tillåten eller ej. Det finns krav på att arbetsgivaren ska lämna ett skriftligt beslut där det redogörs med en motivering huruvida arbetstagaren tillåts åta sig sysslan eller om den skall upphöra. Lagmotivet lyfter fram att beslutet ska tas skyndsamt inom en skälig tidsram. Med reservation för tiden för insamling av kompletterande information från arbetstagaren.⁹² Förhandlingsskyldigheten enligt 11 - 14 §§ i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, tillämpas inte vid användning av 7 c § LOA.⁹³ Arbetsgivaren kan med andra ord fatta beslut om en bisysslas tillåtenhet utan fackligt inflytande.⁹⁴

Propositionen anger att arbetstagaren ska få kännedom om beslutet och även information om tillvägagångssätt för att kunna överklaga.⁹⁵ Enligt 37 § LOA ska tvist om bisysslas tillåtenhet handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i

⁸⁹ Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 72.

⁹⁰ Prop. 2000/01:147, s. 30.

⁹¹ 7 c § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁹² Prop. 2000/01:147, s. 30. f.

⁹³ Se även; 42 § 2 st. lagen (1994:260) om offentlig anställning.

⁹⁴ Prop. 2000/01:147, s. 31.

⁹⁵ Prop. 2000/01:147, s. 31.

arbetstvister, där Arbetsdomstolen fungerar som högsta instans.⁹⁶ Arbetsdomstolen har rätt till att tills avgörande i tvisten skett föreskriva beslutet som icke gällande.⁹⁷

3.1.1.4 Särskild anmälningssplikt

7 d § LOA

“Ordinarie domare och chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall på eget initiativ till arbetsgivaren anmäla vilka typer av bisysslor de har.”⁹⁸

Syftet med regleringen är att säkerställa att statligt anställda med särskilt stora krav på förtroende ska kunna granskas och öppet redovisas. Paragrafen berör därmed enbart domare och chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen.⁹⁹ Arbetstagare som berörs av denna paragraf ska självmant anmäla sin bisyssla till arbetsgivaren i samband med att denne åtar sig sysslan. Sedvanliga arbetsrättsliga påföljder väntar den person som inte uppfyller sin anmälningsskyldighet. Mer inskränkta regler gäller kring sanktioner för ordinarie domare enligt 11 kap 7 § RF.¹⁰⁰

3.1.2 Yrkesgrupper i relation till förtroendeskadlig bisyssla

3.1.2.1 Domare

Domare och domstolsväsendet i sin helhet, har höga krav på sig att upprätthålla opartiskhet, oberoende och självständighet gentemot allmänheten. Det ökade internationella samarbetet inom rättsväsendet ställer därutöver ytterligare krav på myndighetens och de anställdas saklighet och opartiskhet.¹⁰¹ Domares bisysslor regleras därför i en mängd lagstiftning. Utöver 7 § LOA, begränsas rätten att åta sig bisysslor även genom bland annat föräldrabalken, konkurslagen och rättegångsbalken.¹⁰²

⁹⁶ Prop. 2000/01:147, s. 31.

⁹⁷ 38 § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁹⁸ 7 d § lagen (1994:269) om offentlig anställning.

⁹⁹ Prop. 2000/01:147, s. 26.

¹⁰⁰ Prop. 2000/01:147, s. 32.

¹⁰¹ Prop. 2000/01:147, s. 12.

¹⁰² 19 kap. 8 § 2 st. föräldrabalken (1949:381); 7 kap. 1 § 2 st. konkurslagen (1987:672); 4 kap. 6 § 1 st. rättegångsbalken (1942:740).

I fråga om huruvida en bisyssla är otillåten eller tillåten ges domarna rätt att på egen hand fatta beslut om deras bisysslor. Genom lagmotiven konstateras det att domare, genom sin utbildning och sitt yrke, betraktas ha särskilda förutsättningar att bedöma sin bisysslas tillåtenhet i relation till LOA och andra bestämmelser.¹⁰³ Trots att besluten om bisysslornas tillåtenhet bedöms utifrån de omständigheter som ligger till grund för det enskilda fallet för domare, finns det vissa generella riktlinjer som kan utläsas genom nämndens praxis. Bland annat bedöms tillåtenheten generellt utifrån huruvida uppdraget är i vinstdrivande eller icke-vinstdrivande verksamheter. Det går även att utläsa att särskilt stor risk för förtroendeskada uppstår när en domare åtar sig skiljemannauppdrag eller ett styrelseuppdrag.¹⁰⁴

Om skiljemannauppdrag bör nämnas att det tidigare funnits uttryckta förbud för justitieråden i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, att åta sig ett uppdrag som skiljeman. I proposition 1970:72 anfördes förslaget om att istället tillåta domare att åta sig uppdrag som skiljeman, med reservation för att ett sådant åtagande kräver särskild försiktighet.¹⁰⁵ Proposition 2000/01:147 markerar vidare att huvudregeln gällande skiljemannauppdrag är att dessa är otillåtna för domare.¹⁰⁶ Samtidigt framhåller propositionen vissa förutsättningar där risken minskar och därmed kan göra ett skiljemannauppdrag tillåtet. Sådana förutsättningar utgör fall där partner utgörs av ett statligt eller kommunalt organ, eller där skiljemannen utsetts av tingsrätten.¹⁰⁷

Proposition 2000/01:147 markerar vidare att det är av stor vikt att domare har ett privatliv och att de ges möjlighet att delta i samhällslivet. Det bedöms att det ligger i allmänhetens intresse att domare, med sina erfarenheter och sin inblick i samhällsfrågor, inte skiljs från verksamheter vid sidan av sin anställning.¹⁰⁸

3.1.2.2 Universitets- och högskolelärare

Universitets- och högskolelärares bisysslor har en speciell reglering. Utöver bestämmelserna i 7 § LOA, berörs dessa anställda även av regleringen i 3 kap. 7

¹⁰³ Prop. 1970:72, s. 79.

¹⁰⁴ Prop. 2000/01:147, s. 13.

¹⁰⁵ Prop. 1970:72, s. 79; Prop. 2000/01:147, s. 13.

¹⁰⁶ Prop. 2000/01:147, s. 14.

¹⁰⁷ Prop. 2000/01:147, s. 14.

¹⁰⁸ Prop. 2000/01:147, s. 14.

§ HL. Paragrafen tillåter en högskolelärare att åta sig en anställning, ett uppdrag eller utöva forskning- eller utvecklingsarbetsverksamhet inom ämnesområdet i ordinarie tjänst. Däremot endast om allmänhetens förtroende inte påverkas av bisysslan samt att den s.k. FoU-bisyssla, inte ligger i direkt samband med lärarens arbete i huvudanställningen.¹⁰⁹ Regleringarna omfattar samtliga tre kategorier av bisysslor.¹¹⁰ Bestämmelserna berör professorer, adjunkter, lektorer, timplärare, forskarassistenter samt gästlärare.¹¹¹ Enligt Bejstam ger de särskilda bestämmelserna de akademiska lärarna ett relativt generöst utrymme att åta sig en bisyssla. Kravet på åtskildhet mellan bisyssla och lärarbefattning torde eliminera förekomsten av en lärare med eget konsultföretag, där dennes akademiska lärartitel är grunden i utlåtet från företaget. Det är av stor vikt då ett sådant agerande kan bidra till ett missledande intryck av att utlåtet görs i den akademiska tjänsten.¹¹²

Undervisningsuppdrag kategoriseras inte som forskning eller utvecklingsarbete enligt tidigare nämnda bestämmelse och behandlas därmed av bestämmelserna i 7 § LOA.¹¹³ Exempel på bisysslor som åsyftas är rådgivning i vetenskapliga frågor samt andra, inom anställningens ämnesområde, konsultuppdrag. Vidare kan det räknas som en FoU-bisyssla när en lärare är styrelseledamot i ett bolag, vars verksamhet har direkt koppling till ämnesområdet.¹¹⁴ Motivet bakom bestämmelserna kring FoU-bisysslor är att stödja samarbetet när det gäller forskning och utveckling mellan näringslivet och högskolan.¹¹⁵ Med andra ord ska högskolelärarna samverka med samhället.¹¹⁶

Informationsskyldigheten gällande en lärares bisysslas otillåtenhet åligger högskolan. De har en skyldighet att ge ut rådgivning gällande huruvida bisysslan ligger i linje med bestämmelserna eller inte. Arbetstagaren har rätt att få informationen skriftlig.¹¹⁷ Vidare är högskolelärarna underrättelseskyldiga kring

¹⁰⁹ 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434).

¹¹⁰ SOU 2000:80, s. 95.

¹¹¹ 4 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

¹¹² Bejstam, Högskolelag (1992:1434) 3 kap. 7 §, Karnov (JUNO). (Besökt 2021-11-22).

¹¹³ SOU 2000:80, s. 95.

¹¹⁴ SOU 2000:80, s. 95.

¹¹⁵ SOU 2000:80, s. 96.

¹¹⁶ 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

¹¹⁷ 4 kap. 31 § högskoleförordningen (1993:100).

bisysslans koppling till det egna ämnesområdet.¹¹⁸ Det var i tidigare regleringar svårt med gränsdragningen mellan bisysslans art, men även gällande forsknings- och utvecklingsarbete och annan bisyssla som var ämnesknuten.¹¹⁹ Resultatet blev att samtliga ämnesknutna bisysslor oavsett omfattning och varaktighet eller vilket område bisysslan berör omfattas av underrättelseskyldigheten.¹²⁰

3.2. Konkurrerande bisyssla

Den andra formen av otillåten bisyssla är konkurrerande bisyssla. Redan i prop. 1970:72, fastslogs att denna typ av bisyssla ska anses vara otillåten.¹²¹ Innebörden av en konkurrerande bisyssla är att en tjänsteman åtar sig uppdrag som konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet.¹²² Propositionen initierade till att genom avtalsbestämmelser begränsa möjligheten för statligt anställda att ägna sig åt konkurrerande verksamhet.¹²³ Motivet bakom regleringen är att det inte anses adekvat att myndigheterna ska påverkas negativt av dess anställdas bisyssla.¹²⁴ Då myndigheterna i större utsträckning börjat ägna sig åt kommersiell verksamhet, räcker inte regleringen av förtroendeskadliga bisysslor som tidigare ansetts tillräckliga.¹²⁵

I SOU 2000:80 fastställs att konkurrerande bisysslor anses så pass oproblematiska att prövning av bisysslan ska åligga arbetsgivaren, inte regeringen.¹²⁶ Idag hanteras konkurrerande bisysslor inom den statliga sektorn genom det statliga kollektivavtalet ALFA, Chefsavtalet och Affärsverksavtalet. Den kommunala sektorns bisysslor regleras istället i kommunala kollektivavtalet AB 20. Därutöver hanterar regeringen fortfarande myndighetschefer som bedriver affärsverksamhetskonnurrerande bisysslor.¹²⁷ Utöver bestämmelserna i

¹¹⁸ SOU 2000:80, s. 96.

¹¹⁹ SOU 2000:80, s. 97.

¹²⁰ SOU 2000:80, s. 97.

¹²¹ Prop. 1970:72, s. 60.

¹²² Prop. 1970:72, s. 60.

¹²³ Prop. 1970:72, s. 60.

¹²⁴ SOU 2000:80, s. 179.

¹²⁵ SOU 2000:80, s. 178. f.

¹²⁶ SOU 2000:80, s. 178.

¹²⁷ Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 81.

kollektivavtalet kan det även förekomma bestämmelser i enskilda anställningsavtal.¹²⁸

Vad som anses vara en konkurrerande bisyssla enligt Allmänna löne- och förmånsavtalet regleras i 13 kap. 11 §. Där fastslås att det inte är tillåtet för en anställd hos en myndighet som ägnar sig åt affärs- eller uppdragsverksamhet, att åta sig anställning eller uppdrag hos ett företag som berör ett liknande verksamhetsområde.¹²⁹ Därutöver är det inte tillåtet för en tjänsteman att själv bedriva eller vara delägare i en sådan verksamhet eller i ekonomiskt vinstsyfte ägna sig åt sådan aktivitet som konkurrerar med dess huvudanställning.¹³⁰ Däremot finns det ett undantag. Arbetsgivaren kan, enligt andra stycket i nämnda paragraf, ge sitt medgivande gällande bisysslan och därmed göra paragrafen icke giltig. Om sådant medgivande ges har arbetstagaren en skyldighet att tillgodose arbetsgivaren med uppgifter om bisysslans art och omfattning om begäran görs.¹³¹ Likartade bestämmelser återfinns i chefsavtalet¹³² och samtliga affärsverksavtal.¹³³ Det vill säga att inom den statliga sektorn begränsas regleringen av konkurrerande bisysslor till anställda vid en myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet och där bisysslan ligger inom dess område. Inom den kommunala sektorn saknas denna begränsning i avtalet. Alla kommunala verksamhetsområden omfattas av förbudet mot konkurrerande bisysslor.¹³⁴ I 3 kap. § 8 mom. 1 i AB 20 framgår det att arbetstagare har en skyldighet gentemot arbetsgivaren att redogöra för bisysslan och dess art och omfattning.¹³⁵

Praxis berörande konkurrerande bisysslor inom den offentliga sektorn är restriktiv. Ett rättsfall där Arbetsdomstolen ansåg att en otillåten konkurrerande bisyssla förelåg är AD 1999 nr 27. Fallet berör en landstingsanställd barnmorska som åtar sig ett uppdrag på en privatkvinnoklinik utöver sin ordinarie anställning. Parterna i fallet tolkar bestämmelserna i det aktuella kollektivavtalet

¹²⁸ Prop. 2000/01:147, s. 18.

¹²⁹ 13 kap. 11 § *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2018, s. 61.

¹³⁰ 13 kap. 11 § *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2018, s. 61.

¹³¹ 13 kap. 11 § 2 st. *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2018, s. 61.

¹³² 9 § 2 st. *Chefsavtalet*, 2011, s. 7.

¹³³ 4 § 2 mom. *Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket - OFR/S,P,O*, 2019, s. 10; 4 § 2

mom. *Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket och Seko*, 2019, s. 10; 4 § 2 mom. *Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2019, s. 10.

¹³⁴ SOU 2000:80, s. 179.

¹³⁵ 3 kap. § 8 mom. 1. *AB 20, Allmänna bestämmelser*, 2020, s. 13.

olika och tvist uppstår. Arbetsgivaren bedömer bisysslan som konkurrerande och ålägger arbetstagaren att avsluta uppdraget. Vårdförbundet, som representerar arbetstagaren, anser däremot att bisysslan inte strider mot bestämmelserna i kollektivavtalet, då den privata kvinnokliniken inte konkurrerar med ordinarie tjänst. De anser därmed att barnmorskan har rätt till att fortsätta med bisysslan. Arbetsdomstolen gör i fallet bedömningen att utifrån formuleringen i kollektivavtalet ges arbetsgivaren enhällig rätt att bedöma om huruvida bisysslan är att betrakta som konkurrerande. Detta gäller bara förutsatt att arbetsgivaren fattar beslut inom ramarna för sin prövningsrätt.¹³⁶

3.3. Arbetshindrande bisyssla

En tredje form av otillåten bisyssla är de som bedöms vara arbetshindrande. En arbetshindrande bisyssla riskerar att den huvudsakliga tjänsteutövningen påverkas negativt. Detta genom att arbetstagaren inte har tid eller energi till att fullfölja sina ordinarie åtaganden på grund av bisysslan.¹³⁷ Allmänhetens behov av att ha en effektiv stat motiverar att offentligt anställda ska omfattas av en reglering som begränsar deras möjlighet till arbetshindrande bisysslor.¹³⁸

Regleringen kring arbetshindrande bisysslor är utformad på liknande sätt som de konkurrerande. Det finns ingen reglering i lag utan bestämmelserna finns i kollektivavtal samt personliga avtal.¹³⁹ Lik de konkurrerande bisysslorna, bedöms de arbetshindrande bisysslorna inte kräva lagreglering eftersom behovet täcks av kollektivavtalsregleringen.¹⁴⁰ Propositionen lyfter också att praxis inom området är bevis för att de regleringar som finns är tillräckliga.¹⁴¹

Riktlinjer för arbetshindrande bisysslor i offentlig sektor stadgas i 13 kap 10 § ALFA. Där föreskriv att en arbetstagare har en skyldighet att tillgodose information till arbetsgivaren om bisysslans art och omfattning. Däremot endast vid begäran

¹³⁶ AD 1999 nr 27.

¹³⁷ Prop. 2000/01:147, s. 19; Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 61.

¹³⁸ SOU 2000:80, s. 177.

¹³⁹ SOU 2000:80, s. 178.

¹⁴⁰ Prop. 2000/01:147, s. 19.

¹⁴¹ Prop. 2000/01:147, s. 19.

från arbetsgivaren.¹⁴² Arbetsgivaren är bara behörig att efterfråga sådan upplysning om det finns skäl till det med grund i arbetstagarens bristande sätt att utföra sina arbetsuppgifter. Vidare i andra stycket av nämnd paragraf fastställs att om arbetsgivaren finner att bisysslan påverkar arbetet negativt är det adekvat för arbetsgivaren att beordra arbetstagaren att helt eller delvis upphöra med bisysslan.¹⁴³ Liknande reglering återfinns i både Chefsavtalet¹⁴⁴ samt Affärsavtalet.¹⁴⁵ Regleringen av arbetshindrande bisysslor inom kommunal sektor är densamma som de konkurrerande.¹⁴⁶

AD 1997 nr 18 behandlar huruvida det är adekvat eller inte för en arbetsgivare att meddela ett bisyssleförbud mot att en arbetstagare som utövar en arbetshindrande bisyssla vid sidan om dennes anställning. Vid tidpunkten för fallet reglerades arbetstagares rätt till bisysslor i kollektivavtal AB 94. Där lyfts förbudet mot att ha arbetshindrande bisysslor. Arbetstagaren i fallet är anställd som skötare på ett grupphem inom landstinget. Skötaren har vid sidan om sin huvudanställning åtagit sig uppdrag hos kommunen. I samband med åtagandet uppmärksammar arbetsgivaren en minskad arbetsprestation samt att skötaren uppvisar tecken på trötthet. Arbetstagaren ombeds att frångå sin bisyssla, vilket inte bemöts. Förhandlar enligt paragraferna 11 respektive 13 MBL inleds. Där beslutas att arbetstagaren inte lägre tillåts ägna sig åt sin bisyssla, då denne har en negativ inverkan på sättet dennes arbetsuppgifter genomförs. Innan förhandlingarna fanns det utrymme för arbetstagaren att avveckla sin bisyssla då arbetsgivaren hade förmedlat sin inställning till sysslan. Arbetsdomstolen gör således bedömningen att arbetsgivaren har haft grund för meddelandet av bisyssleförbudet. Däremot understryker AD att det är av stor vikt att arbetsgivaren kan påvisa att hen har ett rimligt underlag innan ett bisyssleförbud utfärdas. Vidare bör detta underlag vara dokumenterat, annars finns det en möjlighet att beslutet kan angripas från en rättslig synvinkel.¹⁴⁷

¹⁴² 13 kap. 10 §, *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2018, s. 61.

¹⁴³ 13 kap. 10 § 2 st. *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2018, s. 61.

¹⁴⁴ 9 § 2 p. *Chefsavtal*, 2011, s. 7.

¹⁴⁵ 4 § 1 mom. *Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket - OFR/S,P,O*, 2019, s. 10; 4 § 1 mom. *Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket och Seko*, 2019, s. 10; 4 § 1 mom. *Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S*, 2019, s. 10.

¹⁴⁶ 3 kap. § 8 mom. 1. *AB 20, Allmänna bestämmelser*, 2020, s. 13.

¹⁴⁷ AD 1997 nr 18.

Arbetsdomstolens bedömning i nämnda fall grundar sig i rättsfallet AD 1985 nr 69. Berörda fall menar att så länge en arbetsgivare håller sig inom ramen för sin prövningsrätt, har arbetsdomstolen inte möjlighet att uttala sig om huruvida arbetsgivarens beslut om arbetshindrande bisysslor är korrekt eller inte. Uttalandena i fallet påvisar att syftet med bisysslereglerna i kollektivavtalet torde ge arbetsgivaren rätt att oavsett hur kännedom om bisysslan uppkommit ge arbetsgivaren rätt att förbjuda den.¹⁴⁸

¹⁴⁸ AD 1985 nr 69.

4. Sanktioner vid otillåten bisyssla

Kapitlet redogör för de arbetsrättsliga konsekvenser som föreligger för lagstridig respektive avtalsstridig bisyssla. Under uppsatsens tidigare avsnitt tillämpas den traditionella tredelade indelningen av bisysslor; förtroendeskadliga, arbetshindrande och konkurrerande. I resterande delar av uppsatsen frångås denna indelning och byts ut mot kategoriseringen lag- respektive avtalsstridiga bisysslor. Kategoriseringen är etablerad i doktrin och innebär att arbetshindrande och konkurrerande bisysslor analyseras tillsammans.¹⁴⁹ Detta för att dessa bisysslor hanteras på liknande sätt gällande såväl prövning som rättsföljder.

4.1. Arbetsrättsliga konsekvenser för lagstridig bisyssla

Om en arbetstagare åtar sig en otillåten bisyssla som strider mot 7 § LOA kan detta ses som en uppsåtlig eller oaktsamt åsidosättande av dennes arbetsuppgifter. Konsekvensen blir således disciplinpåföljder i enlighet med 14 § LOA. En arbetsgivare är inte berättigad att meddela en disciplinpåföljd om omständigheterna bedöms vara ringa.¹⁵⁰ Därutöver bör arbetsgivaren informera arbetstagaren om sin inställning till bisysslan innan inledandet av disciplinpåföljder.¹⁵¹ Alla statsanställda med undantag från regeringsråd, justitieråd och Justitiekanslern omfattas av paragrafen.¹⁵² Däremot omfattas inte arbetstagare inom kommunen.¹⁵³ För kommunalt anställda som bryter mot reglerna i 7 § LOA följer sedvanliga arbetsrättsliga påföljder. Exempel på sådana är disciplinpåföljderna som redogörs för i 11 § AB 20 och uppsägning.¹⁵⁴ När en arbetstagare utanför sin myndighetsutövning åsidosätter sina författningsbestämda och avtalsbestämda åligganden, kan det likställas med tjänsteförseelse som nämns i 14 § LOA.¹⁵⁵ 15 § LOA stadgar att en disciplinpåföljd innefattar en varning och löneavdrag. Där fastslås även att en arbetsgivare endast får meddela en disciplinpåföljd i taget.¹⁵⁶

¹⁴⁹ Se exempelvis: Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 77.

¹⁵⁰ 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁵¹ SOU 2000:80, s. 141.

¹⁵² SOU 2000:80, s. 98.

¹⁵³ 2 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁵⁴ Prop. 2000/01:147, s. 17.

¹⁵⁵ SOU 2000:80, s. 98.

¹⁵⁶ 15 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Om en arbetstagare upphör med en otillåten förtroendeskadlig bisyssla efter tillsägelse blir i regel disciplinpåföljd inte aktuellt. Det kan däremot bli fråga om disciplinpåföljder om arbetstagaren fortgår med sysslan efter en sådan tillsägelse.¹⁵⁷ Med anledning att det därmed kan uppkomma risk för konflikt med förvaltningens jävsregler, 16 – 18 §§ förvaltningslagen (2017:900). Omedelbara åtgärder blir då nödvändigt. Arbetsgivaren har då rätt att antingen ändra arbetstagarens huvudarbetsuppgifter så att de inte längre kommer i konflikt med bisysslan, eller omplacera arbetstagaren. I allvarliga fall där en arbetstagare vägrar avsluta sin bisyssla, kan det – efter omplaceringsförsök, föreligga saklig grund för uppsägning enligt 7 § LAS, eller avsked enligt 18 § LAS.¹⁵⁸ Disciplingansvarsärenden hanteras i allmänhet av anställningsmyndigheten.¹⁵⁹ Myndigheterna åläggs ansvaret att ta upp dessa ärenden på eget initiativ, men även JO och JK är berättigade att göra en sådan anmälan.¹⁶⁰ När frågan berör en anställd hos regeringen, t.ex. ordinarie domare och vissa chefer, prövas istället disciplinärendet genom Statens ansvarsnämnd.¹⁶¹ Däremot är inte denna reglering tillämplig på justitieråd, regeringsråd och Justitiekanslern.¹⁶² Riksdagens ansvarsnämnd ansvarar för ärenden gällande riksdagen och dess myndigheter.¹⁶³ Handläggningen av mål gällande tillämpningen av LOA regleras i 37 § LOA som hänvisar till lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.¹⁶⁴ Därigenom blir Arbetsdomstolen den sista instansen.¹⁶⁵

Gällande regleringen om sanktioner vid lagstridig otillåten bisyssla finns det i 18 § LOA en begränsning mot dubbelbestraffning. Där stadgas att under tiden en arbetsgivare har vidtagit en åtgärd för att väcka åtal mot en arbetstagare, är det inte tillåtet att ett disciplinärt förfarande fortsätts eller inleds om det är riktat mot den bisysslan som ligger till grund för åtalet.¹⁶⁶ 18 § LOA hindrar inte att en straffrättslig prövning genomförs i enlighet med 20 kap. brottsbalken. Däremot

¹⁵⁷ SOU 2000:80, s. 99.

¹⁵⁸ SOU 2000:80, s. 99.

¹⁵⁹ 3 § anställningsförordning (1994:373).

¹⁶⁰ SOU 2000:80, s. 99.

¹⁶¹ 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁶² SOU 2000:80, s. 99.

¹⁶³ SOU 2000:80, s. 99.

¹⁶⁴ 37 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁶⁵ Prop. 2000/01:147, s. 24.

¹⁶⁶ 18 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

utgör en straffrättslig prövning ett hinder mot en disciplinär prövning med undantag för vad som fastställs i 18 § 2 st. LOA.¹⁶⁷ Därigenom framgår det en möjlighet att inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande om det genom bedömningen framgått att brott inte förelegat.¹⁶⁸

4.2. Arbetsrättsliga konsekvenser för avtalsstridig bisyssla

De arbetsrättsliga konsekvenserna gällande avtalsstridig bisyssla skiljer sig åt beroende på vilket avtal som berörs. När en arbetstagare åtar sig en otillåten konkurrerande eller arbetshindrande bisyssla som strider mot bestämmelserna i ALFA eller chefsavtalet kan arbetstagaren meddelas disciplinansvar i enlighet med bestämmelserna i 14 § LOA. Om omständigheterna är ringa är paragrafen inte tillämplig.¹⁶⁹ Det kan även föreligga kollektivavtalsbrott enligt 54 § MBL. Arbetstagaren kan då bli skadeståndsskyldig.¹⁷⁰ För en arbetstagare som är bunden av bestämmelserna i AB 20 som åtar sig en otillåten bisyssla följer disciplinpåföljd. Denna ska vara skriftlig.¹⁷¹ Arbetstagaren i fråga har rätt att innan beslut om disciplinpåföljd fastställs få tillfälle att yttra sig och ta kontakt med lokal arbetstagarorganisation. Arbetsgivaren är skyldig att överlägga frågan med arbetsorganisation innan tänkta åtgärder genomförs om överläggningen påkallas inom 7 kalenderdagar från att organisationen underrättats. Genom denna bestämmelse ersätts förhandlingskyldigheten i 11, 12 och 14 §§ MBL.¹⁷²

¹⁶⁷ Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 99.

¹⁶⁸ 18 § 2 st. lagen (1994:260) om offentlig anställning; AD 1986 nr 15.

¹⁶⁹ 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁷⁰ 54 § lagen (1976:580) om medbestämmande.

¹⁷¹ § 11 mom. 1, AB 20, *Allmänna bestämmelser*, 2020, s. 15.

¹⁷² § 11 mom. 3, AB 20, *Allmänna bestämmelser*, 2020, s. 15. f.

5. Analys

Det här avsnittet av uppsatsen analyserar det gällande rättsläget av bisysslor. Genom att analysera de skyldigheter som åläggs den offentliga arbetstagaren och arbetsgivaren, undersöker avsnittet huruvida kontrollsystemet i LOA tjänar sitt syfte. Vidare görs en analys av hur bisysslors tillåtenhet prövas i lag och avtal, samt hur eventuella inskränkningar i dessa bestämmelser kan göras.

5.1. Arbetsgivarens och arbetstagarens skyldigheter

Till följd av SOU 2000:80 och proposition 2000/01:147 infördes som tidigare nämnts ett kontrollsystem för att hantera arbetsgivarens kontroll av lagstridiga bisysslor. Kontrollsystemet ålägger både arbetsgivaren och arbetstagaren skyldigheter i syfte att förhindra otillåtna bisysslor inom den offentliga sektorn.¹⁷³ Utformningen av kontrollsystemet redogörs för i avsnitt 3.1.1. Genom redogörelsen framgår att det finns särskilda bestämmelser för högskolelärare,¹⁷⁴ domare och myndighetschefer som lyder direkt under regeringen.¹⁷⁵ Motsvarande reglering gällande avtalsstridiga bisysslor återfinns i respektive kollektivavtal.¹⁷⁶ Verksamheterna inom den offentliga sektorn är ålagda att följa dessa bestämmelser. Implementeringen av systemets kontrollregler hade i syfte att dels säkerställa att reglerna om bisysslor är kända för arbetstagarna, dels kontrollera att regleringen i 7 § LOA efterföljs.¹⁷⁷ Nästkommande delar av avsnitt 5.1 diskuterar huruvida reformen fått genomslag i praktiken.

Det går att konstatera att arbetsgivaren i och med införandet av kontrollsystemet har tilldelats stärkta förutsättningar för inblick i arbetstagarens bisysslor samt kontroll över dessa. Däremot går det att ifrågasätta huruvida de nya förutsättningarna ger verklig effekt och huruvida det finns behov av stärkta regleringar. Kontrollsystemet vilar på arbetstagarens informationsskyldighet och att den utlämnade informationen överenskommer med den verkliga bisysslans karaktär. Arbetsgivarens beroende av att arbetstagaren ger ut riktig och fullständig information är att betrakta som en potentiell risk. Det finns

¹⁷³ Prop. 2000/01:147, s. 19. f.

¹⁷⁴ 3 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434); Prop. 2000/01:147, s. 10.

¹⁷⁵ 7 d § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁷⁶ SOU 2000:80, s. 96.

¹⁷⁷ Prop. 2000/01:147, s. 19.

ofrånkomligen utrymme för arbetstagare att undanhålla avgörande information inför beslut om en bisysslas tillåtenhet. Konsekvensen riskerar att bli att bisysslor som strider mot 7 § godtas mot arbetsgivarens vetskap. Det bör dock noteras att i fall där det framkommer att arbetstagarens lämnat missvisande information, kan rättsföljder bli aktuella. Vi menar att rättsföljderna fungerar som en motvikt som bidrar till att bestämmelserna efterföljs, men att denna motvikt samtidigt inte kan anses ta bort alla risker.

Följaktligen finns liknande risker i den del av kontrollsystemet som ger arbetsgivaren rätt att besluta om bisysslans tillåtenhet. Vid fastställandet av den gällande rätten, framgår det tydligt att principerna gällande bedömningen av lagstridiga bisysslors tillåtenhet är svävande och ospecificerade. Vi motiverar och diskuterar detta vidare i avsnitt 5.2.1. De otydliga bedömningsgrunderna i samband med arbetsgivarens beslutanderätt, lämnar utrymme för arbetsgivaren att göra egna tolkningar och kompromisser vid bedömningen. Långsiktigt riskerar detta leda till inkonsekventa beslut bland de olika offentliga verksamheterna och därmed skapa en oenighet mellan arbetsgivarnas bedömning inom den offentliga sektorn.

Kontrollsystemet är även menat att trygga att arbetsplatsens förhållningsregler till förtroendeskadliga bisysslor framgår för arbetstagarna.¹⁷⁸ Däremot utgör arbetsgivarens informationsskyldighet inte en grund för bedömningen av huruvida en bisyssla bedöms som tillåten eller ej.¹⁷⁹ Skulle arbetsgivaren lämna felaktig information och arbetstagaren därför råkar åta sig en otillåten bisyssla, hamnar de eventuella rättsföljderna således på arbetstagaren. En arbetstagare som vill åta sig en bisyssla ansvarar själv för att kontrollera att denna inte är lag- eller avtalsstridig. Det är därutöver arbetstagarens ansvar att kontinuerligt säkerställa att huvudanställningens eller bisysslas omfattning och beskaffenhet inte förändras på så sätt att sysslan blir otillåten.¹⁸⁰ Det går härigenom att fastställa att arbetstagaren i slutändan bär det största ansvaret.

¹⁷⁸ 7 a § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁷⁹ Prop. 2000/01:147, s. 29. f.

¹⁸⁰ Hinn, Aspegren & Karlson. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*, s. 56.

Sammanfattningsvis fastslår vi att det finns anledning att stärka kontrollsystemet. Samtidigt framhåller SOU 2000:80 att bestämmelserna i kontrollsystemet noga avvägts gentemot offentliga arbetstagares rätt till fritid.¹⁸¹ Vi gör ställningstagandet att det är positivt att inskränkningarna på offentligt anställdas frihet inte sträcker sig längre än vad som kan anses skäligt. Vår ståndpunkt är att regleringarna i lag och avtal därför inte bör stärkas, utan att riskerna istället bör undkommas genom väletablerade interna principer. Förslagsvis bör den offentliga arbetsgivaren säkerställa att de utlämnar riktig och lättillgänglig information, samt underrätta arbetstagarna om deras ansvar vid åtagandet av en bisyssla. Vidare anser vi att den offentliga verksamheten skulle gynnas av gemensamma policyer och riktlinjer angående bedömningsgrunderna för bisysslors tillåtenhet. På så sätt skulle risken för oenhetliga bedömningar mellan olika offentliga arbetsgivare minska. Följaktligen konstaterar vi att det finns ett förhindrande moment i att kontrollsystemet för de lag- respektive avtalsstridiga bisysslorna dels är utformade olika, dels regleras på olika ställen. En gemensam reglering hade underlättat bedömningen och informationsåtkomsten för såväl arbetsgivare som arbetstagare. Vi vill samtidigt tydliggöra att det inte kan ses som rimligt att styra statliga kollektivavtal genom lagstiftning, på det sätt som en gemensam reglering krävt. I slutändan kan de olika regleringarna inte bedömas vara en så pass förhindrande skillnad att det krävs förändringar i kommande reformer.

5.2. Prövning av bisyssla

5.2.1 Prövning av lagstridig bisyssla

Vid prövning av en förtroendeskadlig bisyssla, framgår det av LOA:s tillhörande förarbeten och rättspraxis hur en bedömning bör göras. Beslutet om en bisysslas tillåtenhet utgår ifrån bedömningsgrunder som redogörs för i avsnitt 3.1. Rättsläget för dessa bedömningsgrunder ringas in av tre tongivande fall från Arbetsdomstolen. Ett sådant rättsfall är AD 2004 nr 108, varigenom domstolen fastslog att bedömningen ska ha bisysslans omfattning och beskaffenhet som utgångspunkt. Därutöver ska en intresseavvägning göras mellan risken för att allmänhetens förtroende rubbas och arbetstagarens begränsning i sin fritid, i form av en samlad bedömning. Genom att markera relevansen av bisysslans

¹⁸¹ SOU 2000:80, s. 74.

beskaffenhet, betonar Arbetsdomstolen att beröringspunkten mellan bisysslan och arbetstagarens huvudanställning är av stor vikt vid bedömningen.¹⁸² Vi utläser av rättsfallet att bedömningen alltid ska göras i förhållande till allmänhetens intresse, men att det samtidigt bör noteras att en bisyssla även kan verka positivt för förtroendet för staten. I domen konstaterades att det i själva verket finns fördelar med att offentliganställda kommer i kontakt med verksamheter utanför den offentliga sektorn.¹⁸³ Vikten av beröringspunkten mellan huvudanställningen och bisysslan betonades ytterligare genom rättsfallet 2005 nr 55. Genom rättsfallet markerade Arbetsdomstolen i enlighet med lagmotiven att det räcker med en uppkommen risk för förtroendskada, för att bisysslan ska anses vara otillåten.¹⁸⁴

Följaktligen framkom det genom rättsfall AD 2011 nr 83 att en bisyssla kan anses tillåten trots att det föreligger risk för förtroendskada, i de fall där risken kan anses försvarlig. Vid bedömning ska arbetsgivaren med andra ord göra en avvägning av risken gentemot det försvarliga.¹⁸⁵ Vi menar att tvetydigheten av begreppet förtroendskada genom rättsfallet blev ett faktum. Förtroendskadliga bisysslor är otillåtna; i viss utsträckning. Var gränsen går för en sådan bisysslas tillåtenhet är svårt att avgöra. Det framgår genom domen att enbart små risker kan godtas och att bisysslor som är av sådan karaktär som skiljer sig från huvudanställning, generellt minskar risken för förtroendskada. I likhet med rättsfallet framgår det i lagmotiven bland annat att ett starkt personligt intresse hos arbetstagaren kan leda till inskränkande på vad som anses förtroendskadligt. I avvägning mellan risken och det försvarliga, har tillgodoseendet av angelägna samhällsbehov, enskilda intressen och färdigheter bedömts vara godtagbara skäl att inskränkning görs.¹⁸⁶ En högre risk kan i sådana fall godtas.

Av lagens förarbeten framgår det att bedömningen av en bisysslas tillåtenhet ska göras i det enskilda fallet.¹⁸⁷ Propositionen lyfter en rad offentliga yrkesgrupper och redogör för deras respektive förhållningssätt till riskerna för brott mot 7

¹⁸² AD 2004 nr 108.

¹⁸³ AD 2004 nr 108.

¹⁸⁴ AD 2005 nr 55.

¹⁸⁵ AD 2011 nr 83.

¹⁸⁶ SOU 2000:80, s. 74; Pfeifer. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*, s. 52.

¹⁸⁷ Prop. 2000/01:147, s. 13.

§.¹⁸⁸ Bestämmelserna gällande högskolelärares bisysslor ger ett relativt generöst utrymme för att åta sig en bisyssla inom deras utbildningsområde, vilket nämns i avsnitt 3.1.2.2.¹⁸⁹ Den utökande tillåtenheten är bevis på att det går att göra vissa undantag. Viss risk för förtroendskada accepteras för att gynna allmänhetens bästa då utbildning och kunskap värderas högt.¹⁹⁰ Vidare i avsnitt 3.1.2.1 har det redogjort för de specialregler som tillämpas på domare. Domare anses, på grund av sin utbildning och yrkeserfarenhet, kunna fatta enskilda beslut om deras bisysslor.¹⁹¹ Särskilt intressant blir det då att proposition 2000/01:147 uttryckligen inskränker på domares rätt att åta sig skiljemannauppdrag. Särskilt försiktighet krävs vid bedömningen av en sådan bisyssla. Huvudregeln är att ett skiljemannauppdrag är att beakta som förtroendskadliga. Det finns däremot omständigheter som kan göra ett sådant uppdrag tillåtet. Risker anses minskas i fall där skiljemannen blivit vald av tingsrätten och där statligt eller kommunalt organ utgör parten.¹⁹² Även här går det med andra ord att göra undantag från reglerna om förtroendskada.

Med bakgrund i rättsfallen och lagmotiven konstaterar vi att bedömningen kring lagstridiga bisysslor görs av en samlad bedömning i det enskilda fallet. Därmed går det att föra en diskussion kring vad som egentligen kan anses vara försvarligt och vilka omständigheter som utgör en s.k. liten risk. Utifrån praxis utläser vi att vissa myndigheter ska vidta särskild försiktighet i sin bedömning, medan andra uppdrag inte utgör en lika stor risk. Trots att det går att göra sådana generella antagen, går det inte att utläsa hur en sådan bedömning ska göras i det enskilda fallet. De tongivande fall som ovan lyfts fungerar som vägledningen i bedömningen, men det ska samtidigt has i åtanke att begreppet förtroendskada är komplext och att praxis på området är restriktivt. Vi vill följaktligen ta ställning för att öppenheten i begreppet är positivt och möjliggör en avvägning där både arbetsgivaren och arbetstagaren får komma till tals. Återigen är syftet med lagstiftningen inte att begränsa arbetstagarens rätt att åta sig bisysslor, utan att säkerställa att dessa inte rubbar förtroendet för staten.

¹⁸⁸ Prop. 2000/01:147, s. 11. f.

¹⁸⁹ Bejstam, Högskolelag (1992:1434) 3 kap. 7 §, Karnov (JUNO) (Besökt 2021-11-22).

¹⁹⁰ SOU 2000:80, s. 96.

¹⁹¹ Prop. 1970:72, s. 79.

¹⁹² Prop. 2000/01:147, s. 13. ff.

5.2.2 Prövning av avtalsstridig bisyssla

En avtalsstridig bisyssla kan vara arbetshindrande eller konkurrerande. Bedömningen av bisysslan görs i relation till det som parterna har kommit överens om genom kollektivavtal eller enskilda avtal.¹⁹³ Genom SOU 2000:80 framgår det att arbetshindrande och konkurrerande bisysslor inte bedöms vara av sådan art att de kräver en egen lagreglering. Bedömningen åläggs därför istället arbetsgivaren.¹⁹⁴

Arbetsdomstolens praxis, gällande arbetshindrande och konkurrerande bisysslor, är restriktiv. Ur de domar som förekommer går det att få en inblick i vad som ligger till grund för bedömningen av en avtalsstridig bisyssla. I AD 1985 nr 69 fastställdes det att arbetsgivaren har enhällig beslutanderätt. Arbetsdomstolen fastslog genom rättsfallet att bestämmelserna i kollektivavtalen innebär att arbetsgivaren har rätt att förbjuda en bisyssla. Förutsatt att arbetsgivaren har agerat inom sin prövningsrätt lämnas inget utrymme för arbetsdomstolen att uttala sig i frågan.¹⁹⁵ Rättsfallet lade grunden för bedömningen i AD 1997 nr 18 där Arbetsdomstolen befäste denna rättsprincip ytterligare. I domen framgår det att det är av stor vikt att arbetsgivarens beslut är väl grundat och att det finns belägg för att utfärda ett bisyssleförbud.¹⁹⁶ Rättsprincipen går att tillämpa på alla bedömningar av avtalsstridiga bisysslor.¹⁹⁷ I fallet AD 1999 nr 27 som berörde huruvida det förelåg konkurrensförhållande eller inte, grundade Arbetsdomstolen bedömningen på denna princip. Åtar en arbetstagare en bisyssla som riskerar konkurrera med arbetsgivarens verksamhet, har arbetsgivaren med stöd i formuleringen i kollektivavtalet rätt att neka sysslan. Prövningsrätten kan dock inskränkas i fall där den används godtyckligt eller obefogat.¹⁹⁸

En gemensam nämnare gällande de konkurrerande och arbetshindrande bisysslorna är att det finns sparsamt med rättspraxis. Det går att resonera kring vad det beror på och vad det ger uttryck för. Vår mening är att det finns flertalet faktorer som

¹⁹³ Prop. 2000/01:147, s. 18.

¹⁹⁴ SOU 2000:80, s. 178.

¹⁹⁵ AD 1985 nr 69.

¹⁹⁶ AD 1997 nr 18.

¹⁹⁷ AD 1997 nr 18.

¹⁹⁸ AD 1999 nr 27.

påverkar detta, men att det finns två huvudsakliga orsaker som bör lyftas. Å ena sidan går det att vidta justeringar kring huvudanställningen och bisysslans beskaffenhet och omfattning, som resulterar i att bisysslan kan godtas. Å andra sidan leder arbetsgivarens enhälliga beslutanderätt till att utrymmet att ifrågasätta ett bisyssleförbud är begränsat.

Vad gäller arbetshindrande bisysslor, resonerar vi att begreppet arbetshindrande kan tänkas vara mer definierbart än förtroendeskadliga. Det går tydligare att se en arbetshindrande bisysslas påverkan på den ordinarie anställningen då den i större utsträckning är mätbar. När en arbetstagare på en produktionsavdelning har ett produceringsmål på 1000 enheter per dag och hen åtar sig en bisyssla som tar både tid och energi, så riskerar detta att resultera i att endast 500 enheter produceras per dag. Konsekvensen blir i sin tur lägre arbetsprestation. Arbetstagaren står inte till arbetsgivarens fulla förfogande och det blir tydligt att bisysslan kan klassas som arbetshindrande. I bedömningen spelar inte lika många parametrar in, som i bedömningen av en förtroendeskadlig bisyssla. Om det finns ett samband mellan bisysslan och den minskade arbetsprestationen, så är den att klassa som arbetshindrande.

Fortsättningsvis undersöker vi anledningarna bakom att konkurrerande bisysslor prövats i liten utsträckning. Utifrån informationen som vi tagit del av, gör vi bedömningen att den offentliga sektorn i stora drag inte är konkurrensutsatt. Många av de myndigheter som finns inom den offentliga sektorn har ingen motsvarighet inom den privata sektorn och de anställda riskerar därför inte att åta sig konkurrerande bisysslor i någon större utsträckning. Det rättsfall som vi har tagit del av, berörde sjukvårdspersonal som hade en anställning på en privat klinik parallellt med sin ordinarie anställning på ett statligt sjukhus. Det finns ett fåtal verksamheter inom den offentliga sektorn som kan vara konkurrensutsatta. Vår uppfattning är dock att avtalsregleringen gällande konkurrerande bisysslor i huvudsak tillämpas inom den privata sektorn.

Baserat på den gällande rätten och vår vidare analys finner vi att arbetsgivarens beslutanderätt är styrande vid bedömningen av en avtalsstridig bisysslas otillåtenhet. Förutsatt att dessa beslut tas inom ramen för prövningsrätten består

arbetsgivarens mening. Här ser vi att processen följer den svenska modellen där arbetsgivaren och facket tillsammans löser eventuella konflikter genom förhandlingar. Vår bedömning är att detta är en ytterligare faktor till att dessa konflikter sällan prövas i domstol. Slutligen kan man konstatera att avtalsbestämmelserna främst är utformade för att skydda arbetsgivarintresset.

6. Sammanfattning och slutsatser

Utifrån bearbetningen och analysen av frågeställningarna kan följande slutsatser dras. Rättsläget gällande bisysslor innefattar en viss komplexitet. I huvudsak regleras lagstridiga bisysslor i lag och avtal, där lagmotiv och praxis bidrar till vidare tolkning av bestämmelserna. Gällande de förtroendeskadliga bisysslorna går det att urskilja vissa styrande omständigheter som ligger till grund vid bedömning. Där framgår det att bedömningen grundar sig i bisysslans beskaffenhet och omfattning, beröringspunkter med huvudanställningen och avvägandet gentemot bestämmelserna om saklighet och opartiskhet i regeringsformen. Utifrån praxis kan man utläsa att bedömning ska göras i det enskilda fallet och att det finns möjlighet att inskränka på dessa rättsprinciper. Exempelvis, i avvägning mellan risken och det försvarliga, går det att konstatera att det finns godtagbara skäl som bidrar till att en något större risk godtas. Det går även att fastställa att rättsläget tillämpas olika på olika yrkesgrupper inom den offentliga sektorn. Även dessa tillämpningar är inskränkingsbara. Å ena sidan går det att konstatera att det finns riktlinjer att utgå ifrån vid bedömningen av en bisysslas tillåtenhet. Å andra sidan fastställs via analysen att bedömningen görs i det enskilda fallet. Syftet med regleringarna gällande förtroendeskadliga bisysslor är inte att begränsa arbetstagares rätt till bisyssla utan att säkerställa att dessa inte äventyrar med allmänhetens förtroende för staten.

Vad gäller rättsläget gällande avtalsstridiga bisysslor, dras slutsatsen att dessa inte är lika komplexa och svårdefinierade som de lagstridiga. De är generellt mer mätbara och konkreta, eftersom det tydligt går att se den direkta konsekvensen som bisysslan har på arbetsgivarens verksamhet. Det går även att dra slutsatsen att regleringarna finns till för att skydda arbetsgivarintresset, eftersom arbetsgivaren ges enhällig beslutanderätt om dessa typer av bisysslor. Härigenom går det att reflektera kring huruvida även de avtalsstridiga bisysslorna går att inskränka. Så länge arbetsgivaren agerar inom sin prövningsrätt, går det inte att pröva besluten rättsligt. Arbetsgivaren lämnas med andra ord utrymme att inskränka på bestämmelserna i kollektivavtalet. Detta ger uttryck för att det finns möjlighet att vidta justeringar i arbetstagarens anställning eller bisyssla för att minska risken att bisysslan negativt påverkar verksamheten.

Gällande arbetsgivarens förutsättningar att fatta skäliga beslut i sin bedömning av en bisysslas tillåtenhet, dras slutsatsen att detta tillgodoses genom kontrollsystemet. Genom analysen identifieras två potentiella svagheter i systemet; dels att ett stort ansvar åläggs arbetstagaren, dels risken för en oenhetlig bedömning bland statliga arbetsgivare. Ett kontrollsystem som förutsätter att arbetstagaren alltid ger riktig och fullständig information, löpande undersöker huruvida anställningens eller bisysslans karaktär förändras, samt säkerställer att arbetsgivarens information stämmer, riskerar att inte uppnå sitt syfte. Liknande är riskerna med en oenhetlig bedömning, att det finns oklarheter i hur såväl arbetstagare som arbetsgivare ska förhålla sig till bestämmelserna. Det går att diskutera huruvida systemet är tillräckligt, men vår bedömning är att det inte kan anses skäligt att vidga arbetsgivarens kontroll och därmed inskränka på arbetstagarens rätt att fritt styra över sin fritid.

Slutligen, för att besvara den sista frågeställningen gällande vilka sanktioner som kan riktas mot en lag- respektive avtalsstridig bisyssla, kan man sammanfatta att det i huvudsak rör sig om disciplinpåföljder enligt 14 § LOA. Huvudregeln är dock att om en arbetstagare upphör med sin bisyssla efter en tillsägelse, föreligger inga påföljder. Skulle arbetstagaren däremot fortgå med bisysslan efter tillsägelse, risker arbetstagaren i första hand disciplinpåföljder, men i värsta fall omplacering, uppsägning eller avsked, i enlighet med bestämmelserna i LAS.

Abstract

In order to maintain the public's trust, the Instrument of Government dictates that all public employees must act objectively and impartial. To ensure compliance with this regulation, the Public Employment Act has incorporated legislation on incidental employment. Incidental employment refers to any employment, assignment or activity that may harm the reputation of the authority. This is further regulated through collective agreements.

This essay examines the consideration carried out during the approval process of incidental employment, as well as how this procedure aligns with the legal rights of the employee. Although certain areas of the legislation have never been tested in the labour court, the outcome of the legal assessment includes certain proposed legal criteria. Incidental employments are tried on a case-by-case basis and under certain circumstances an elevated risk of harming the reputation of the authority can be tolerated.

The legal analysis concludes that compared to the legal ruling under the incidental employments act, rulings under the collective agreements are in general more specific and tangible. Notwithstanding the ruling of law, the final decision whether or not an incidental employment can be accepted, remains at the full discretion of the employer. In addition, the essay investigates the control system which was introduced to strengthen the regulation of the incidental employment. The analysis identifies two potential weaknesses; the employee is imposed with a great deal of responsibility, and uncertainty in the regulations which might cause inconsistent assessments between public employees.

Finally, the essay investigates the legal consequences following undertaking unapproved incidental employment. The analysis establishes that it can lead to disciplinary sanctions, reassignment or termination of employment.

7. Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1965:60. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*

Proposition 1970:72 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

Proposition 2000/01:147 *Offentliganställdas bisysslor*

Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

SOU 2000:80 *Offentligt anställdas bisysslor*

Litteratur

Andersson Anderz, Bejstam Lars, Edström Örjan och Zanderin Lars. *Arbetsrätten i staten*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2004.

Glavå, Mats och Hansson, Mikael. *Arbetsrätt*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2020.

Hinn Eskil, Aspegren Lennart och Karlson Carl Johan. *Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. 3 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer, 2015.

Källström, Kent & Malmberg, Jonas. *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*. 2 uppl. Uppsala: Iustus, 2006.

Papadopoulou, Frantzeska och Skarp, Björn. *Juridikens nycklar*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2021.

Pfeifer, Karl. *Lagen om offentlig anställning: en kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik, 2019.

Samuelsson, Joel och Melander, Jan. *Tolkning och tillämpning*. 2 uppl. Uppsala: Iustus, 2003.

Zetterström, Stefan. *Juridiken och dess arbetsrätt - en introduktion*. 3 uppl. Uppsala: Iustus, 2017.

Zetterström, Stefan och Lind, Anna-Sara. *Offentlig rätt*. 4 uppl. Stockholm: Liber, 2021.

Lagkommentar

Bejstam, Högscolelag (1992:1434) 3 kap. 7 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-11-22).

Kollektivavtal

AB 20, Allmänna bestämmelser, 2020. Hämtad 2021-11-08

<https://skr.se/download/18.1505479e17c0251fcab58fcc/1632988113607/AB%2020%20i%20lydelse%2020-11-01.pdf>

Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket - OFR/S,P,O, 2019. Hämtad 2021-11-08

<https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/ava-ava-t/ava-arbetsgivarverket-ofr-a4-20190101.pdf>

Affärsverksavtal (AVA) mellan Arbetsgivarverket och Seko, 2019. Hämtad 2021-11-08

<https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/ava-ava-t/ava-arbetsgivarverket-seko-a4-20190101.pdf>

Affärsverksavtal-T (AVA-T) mellan Arbetsgivarverket och Saco-S, 2019. Hämtad 2021-11-08

<https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/ava-ava-t/ava-t-arbetsgivarverket-saco-s-a4-20190101.pdf>

Chefsavtal, 2011. Hämtad 2021-11-08.

<https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/chefsavtal20101001.pdf>

Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S, 2018. Hämtad 2021-11-08

<https://www.arbetsgivarverket.se/globalassets/avtal-skrifter/centralaavtal/villkorsavtal-t/villkorsavtal-t-saco-s-3.1-.pdf>

8. Rättsfallsförteckning

Sverige

AD 1985 nr 69.

AD 1997 nr 18.

AD 1999 nr 27.

AD 2004 nr 108.

AD 2005 nr 55.

AD 2011 nr 83.