Utbildningsutskottets betänkande 1985/86:7

om högskoleforskares rätt att ha bisysslor (prop. 1985/86:11)

UbU
1985/86:7

Propositionen

Regeringen har i proposition 1985/86:11 (utbildningsdepartementet) föreslagit riksdagen att anta det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1977:218), vilket har följande lydelse:

Förslag till
Lag om ändring i högskolelagen (1977:218)

Härigenom föreskrivs att i högskolelagen (1977:218) skall införas en ny paragraf, 36 b §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	36 b §
	En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning eller utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.
	I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Motionerna

1. 1985/86:60 av Björn Samuelson (vpk) och Bo Hammar (vpk) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1985/86:11.

2. 1985/86:61 av Ylva Annerstedt m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att den föreslagna lydelsen av 36 b § högskolelagen kompletteras så att

utbildning också kan ingå i sådan verksamhet som högskolelärare får ha vid sidan av sin tjänst.

3. 1985/86:62 av Birger Hagård (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att bifalla regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen med den ändringen att 36 b § skall ha följande såsom motionärernas förslag angivna lydelse:

Regeringens förslag	*Motionärernas förslag*
36 b §	
En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning *eller* utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.	En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning, utvecklingsarbete *eller utbildning* inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.
I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning.	I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Utskottet

Rätten att utöva bisysslor regleras för högskoleforskare liksom för flertalet andra statligt anställda dels genom 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA), dels genom kollektivavtal.

Enligt 6 kap. 1 § LOA, som behandlar de s. k. förtroendeskadliga bisysslorna, får en arbetstagare inte inneha en anställning eller ett uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet eller skada myndighetens anseende. Regeln i LOA skall ses mot bakgrund av bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Där stadgas bl. a. att förvaltningsmyndighet och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall iaktta saklighet och opartiskhet (den s. k. objektivitetsprincipen). Bestämmelsen i LOA har bl. a. till syfte att förhindra att en arbetstagare på grund av sina bisysslor kommer i en situation där allmänheten kan sätta hans opartiskhet i fråga. Den skall även förhindra att allmänhetens förtroende för hans kollegor eller för själva myndigheten skadas på samma grund.

Kollektivavtalsbestämmelser om bisysslor finns i 8 § 1 och 2 mom. allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). Enligt första momentet får en statlig arbetsgivare, om arbetstagarens sätt att utöva sin tjänst ger anledning därtill, avkräva arbetstagaren uppgift om och i vilken omfattning han innehar bisysslor. Detta moment gäller de s. k. arbetshindrande bisysslorna. I andra momentet behandlas s. k. konkurrensbisysslor. Där föreskrivs att arbetstagare vid en myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet inte utan medgivande får inneha bisysslor inom myn-

dighetens verksamhetsområde eller i övrigt i förvärvssyfte bedriva verksamhet som berör området. Bestämmelserna i AST skall förhindra dels att arbetstagaren ägnar så mycket tid och kraft åt bisysslor att han inte förmår sköta sin statliga anställning nöjaktigt, dels att arbetstagaren genom sina bisysslor konkurrerar med myndighetens ekonomiska verksamhet.

Föredragande statsrådet anför att det självklart är ett samhällsintresse att den kunskap och kompetens som finns i vårt land tas till vara och utnyttjas på bästa sätt. Inte minst gäller det de kvalificerade kunskaper som kommer fram som resultat av forskning och utvecklingsarbete. Statsrådet erinrar om högskolelagens bestämmelser om att forskningen inom högskolan bl. a. skall syfta till att finna vetenskaplig grund för utbildning och annan verksamhet samt att till verksamheten inom högskolan hör att sprida kännedom om forskning och utvecklingsarbete (jfr 3 och 6 §§ högskolelagen). Kännedom skall också spridas om vilka erfarenheter och kunskaper som har vunnits och om hur dessa erfarenheter och kunskaper skall kunna tillämpas.

När det gäller former för samverkan mellan högskola och näringsliv dominerar för närvarande uppdragsforskning. Föredragande statsrådet utgår från att det kommer att vara så även i fortsättningen. Det kan dock enligt statsrådet finnas fall – särskilt inom teknik och naturvetenskap – där en lämpligare lösning är att forskaren vid sidan av sin tjänst engageras i att ta fram eller tillämpa kunskaper av betydelse för t. ex. industriell produktion. Exempel på sådana insatser är vetenskaplig rådgivning, uppdrag av begränsad omfattning och uppdrag av sådan karaktär att de inte – med hänsyn till vad som är högskolans egentliga uppgifter – lämpligen bör bedrivas inom högskolan. En vidgad rätt till innehav av bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete (FoU-bisysslor) kan därför enligt statsrådet utgöra ett bra komplement till de redan existerande samverkansformerna.

I propositionen konstateras att de nuvarande reglerna för bisysslor i LOA ofta lägger hinder i vägen för en önskvärd samverkan. Mot den bakgrunden anser föredragande statsrådet den gällande offentligrättsliga ordningen för statsanställdas rätt till bisysslor vara mindre lämplig såvitt gäller högskoleområdet. Högskoleforskares rätt att utöva bisysslor bör enligt statsrådets mening regleras på ett mer ändamålsenligt sätt.

Föredragande statsrådets överväganden rörande närmare förutsättningar att införa vidgade möjligheter för högskoleforskare att utöva bisysslor och hennes förslag till en sådan reglering utgår från det förslag till reglering av frågan som har utarbetats av regeringsrådet J. Mueller. Utredarens förslag finns fogat som bilaga till propositionen. Mycket kortfattat innebär förslaget följande. I högskolelagen bör införas en bestämmelse som ger högskolelärare och innehavare av forskningstjänster inom den statliga delen av högskolan rätt att utöva bisysslor inom ämnesområdet för sina resp. tjänster (ämnesbundna bisysslor). Rätten att ha ämnesbundna bisysslor skulle i princip vara obegränsad. Den enda begränsning som enligt utredarens förslag skulle gälla för ämnesbundna bisysslor är den som följer av avtalsbestämmelsen i 8 § 1 mom. AST. I syfte att trygga kravet på opartiskhet och saklighet bör det emellertid enligt utredaren i högskoleförordningen (1977:263) föreskrivas att högskolestyrelsen skall verka för att bisysslor utförs så att de inte skadar högskolans anseende och inte heller rubbar förtroendet för lärarnas opartiskhet i tjänsteutövningen.

Utredningsförslaget har remissbehandlats, varvid flertalet remissinstanser i princip tillstyrkte förslaget. Kritik har emellertid riktats mot det. Bl. a. justitiekanslern (JK) avstyrkte förslaget. JK pekar på att bestämmelsen i 6 kap. 1 § LOA är av grundläggande rättssäkerhetsbetydelse. Den finns för att ge skydd åt den i 1 kap. 9 § regeringsformen fastlagda principen att saklighet och opartiskhet skall iakttas inom all offentlig förvaltning. Bestämmelsen i LOA är visserligen av växlande betydelse för olika offentliga tjänster, men bör enligt JK tillämpas utan undantag. JK menar även att det är viktigt att förtroendet upprätthålls för den forskning som bedrivs inom högskolan.

Mot bakgrund av JK:s remissvar anför föredragande statsrådet bl. a. följande beträffande förutsättningarna för att genomföra en särreglering för högskoleområdet. Högskoleenheterna uppvisar i många avseenden särdrag jämfört med andra myndigheter. Högskolans uppgifter enligt högskolelagen är att bedriva utbildning, forskning och utvecklingsarbete. Dessa verksamheter skiljer sig från den typiska verksamheten vid andra statliga myndigheter. De aktiviteter som förekommer inom högskolan består huvudsakligen i vad som inom förvaltningsrätten brukar betecknas som faktiskt handlande, till skillnad från handläggning av ärenden. Rättssäkerhetsaspekterna gör sig inte lika starkt gällande inom sådana verksamheter som inom typisk myndighetsverksamhet. Detta har bl. a. kommit till uttryck i att förvaltningslagen (1971:290) inte är tillämplig vid faktiskt handlande. Givetvis gäller regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet även den statliga verksamhet som bedrivs inom högskolan. Det kan dock, menar statsrådet, vara svårt att närmare precisera den reella innebörden av dessa krav med avseende på högskoleuppgifter som konstnärligt utvecklingsarbete och forskning.

När det gäller de anställdas ställning skiljer sig också högskoleenheterna i vissa avseenden från andra myndigheter, påpekar föredragande statsrådet. Den som forskar inom högskolan intar således en särställning på grund av den i 14 § högskolelagen fastlagda pincipen om forskningens frihet. Denna innebär t. ex. att en professor har frihet att såvitt det gäller hans egen forskning själv välja forskningsobjekt. Högskoleforskarens särställning har även kommit till uttryck bl. a. däri att han genom en undantagsregel i lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar, till skillnad från andra arbetstagare med liknande arbetsuppgifter, har rätt till patenterbara uppfinningar som framkommit genom verksamhet i tjänsten.

Föredragande statsrådet anser mot bakgrund av den bedömning som hon gjort beträffande förutsättningarna för att genomföra en särskild reglering för högskoleområdet att – även med beaktande av de synpunkter som JK har anfört – övervägande skäl talar för en särreglering beträffande högskoleforskares rätt att utöva bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde. Emellertid förordar inte statsrådet att denna rätt i enlighet med utredarens förslag görs helt obegränsad. Det bör således inte få komma i fråga att någon utövar en bisyssla som skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Detta bör framgå av lagtexten. I propositionen redogörs något för vilka bisysslor som bör anses som förtroendeskadliga (s. 11 f.).

I motion 1985/86:60 (vpk) yrkas på principiella grunder avslag på propositionen. Motionärerna värjer sig mot en sammanblandning av högsko-

lans utbildning/forskning och privatekonomiska intressen. Det torde, menar motionärerna, vara oförenligt att inneha och upprätthålla en forskartjänst inom högskolan och samtidigt arbeta för det privata näringslivet. Motionärerna ser risken för att institutionernas forskning på ett otillbörligt sätt kommer att styras av utomstående intressen. Frågan gäller rättssäkerheten och förtroendet för den forskning som bedrivs inom högskolan. Motionärerna erinrar om bl. a. JK:s kritik och instämmer i den.

Utskottet har i det föregående kortfattat dels redovisat utredarens förslag beträffande rätt för högskoleforskare att ha bisysslor och JK:s synpunkter på det, dels redogjort för vad föredragande statsrådet har anfört om förutsättningarna för en särskild reglering avseende högskoleområdet. Utskottet, som i det följande tar ställning till vad i lagtexten skall anges om arten av bisysslor, är ense med statsrådet i att det i högskolelagen bör finnas en bestämmelse om rätt för högskoleforskare att utöva bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde. Utskottet hänvisar till vad i propositionen har anförts om skäl för sådana bisysslor och vill därjämte för egen del anföra följande.

Utskottet vill i likhet med föredragande statsrådet framhålla att det är ett samhällsintresse att den kunskap och kompetens som finns i vårt land utnyttjas på bästa sätt. Utskottet erinrar om den explosionsartade utveckling inom en rad naturvetenskapliga och tekniska områden som för närvarande sker och som är ofrånkomlig, om vår industri skall kunna behålla eller stärka sin internationella konkurrenskraft. Överföring av forskningsresultat och kunskaper till företagen måste ske så snabbt som möjligt. Utskottet ser den föreslagna rätten för högskoleforskare att ha bisysslor som ett led i en sådan strävan. Förslaget skall alltså enligt utskottet ses mot bakgrund av det allmänna intresset av att stärka FoU-samarbetet mellan högskolan och näringslivet. Syftet är sålunda inte i första hand att bereda högskoleforskare förmåner jämfört med andra statsanställda.

I vad gäller de av JK anförda rättssäkerhetsaspekterna vill utskottet i likhet med föredragande statsrådet peka på att högskoleenhet och dess anställda enbart i mindre utsträckning har myndighetsutövande funktioner. Självklart fattas förvaltningsbeslut i t. ex. tillsättnings- eller resursfördelningsärenden, men inom själva forskningen förekommer knappast inslag av myndighetsutövning. Rättssäkerhetsaspekterna är sålunda beträffande en stor del av verksamheten i högskolan inte så påtagliga. Det krav på opartiskhet och saklighet som bör ställas på forskningen har sin bakgrund i vetenskapliga värderingar och ideal och har därför en annan utgångspunkt och ett annat syfte än regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Såvitt avser forskningen måste detta krav, såsom framhålls i propositionen, i första hand upprätthållas med andra medel än lagregler.

Det ankommer på berörda högskolemyndigheter att verka för att bisysslor får en sådan karaktär, utformning och omfattning att de inte medför men för verksamheten inom högskolan. Ytterst vilar ansvaret för detta på högskolestyrelsen.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen biträder regeringens förslag om särreglering av högskoleforskares rätt till bisysslor. Riksdagen bör sålunda avslå motion 1985/86:60.

I propositionen föreslås sålunda att det i högskolelagen förs in en bestämmelse som ger högskoleforskare rätt att såvitt avser forskning och utvecklingsarbete utöva bisysslor inom ämnesområdet för sin tjänst. Med hänsyn till syftet med förslaget bör enligt föredragande statsrådet de nya reglerna begränsas på så sätt att de endast omfattar bisysslor som avser forskning eller utvecklingsarbete (FoU-bisysslor). I lagförslaget har begränsningen kommit till uttryck genom formuleringen "som avser forskning eller utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde".

Enligt de i huvudsak samstämmiga motionerna 1985/86:61 (fp) och 1985/86:62 (m) bör den föreslagna lagtexten kompletteras så att det framgår att även utbildning skall kunna ingå i de bisysslor som högskolelärare har rätt till. I den förra motionen framhålls att en kvalificerad undervisningsverksamhet av högskolelärare många gånger är av största folkbildande betydelse och ett viktigt led i ansträngningarna att ge forskningsinformation och skapa kontakter mellan högskolan och det omgivande samhället. I den senare motionen framförs farhågor för att uteslutandet i lagtexten av utbildning som möjlig bisyssla kan medföra att högskolelärare förbjuds att ägna sig åt utbildning vid sidan om tjänsten. Motionären föreslår en i förhållande till regeringens förslag ändrad lydelse av lagtexten. I båda motionerna åberopas utredarens förslag om rätt till bisysslor.

Utskottet har i det föregående (s. 2–4) redovisat skälen till och syftet med förevarande förslag av regeringen. Utskottet vill ytterligare stryka under hur angeläget det är att forskningens resultat verkligen kan utnyttjas i företagens förnyelse av produktionen och att överföringen av kunskap sker så snabbt som möjligt. För detta bör högskoleforskarens ämnesspecifika kompetens nyttjas, normalt genom uppdragsforskning eller andra hittillsvarande former för samarbete mellan högskola och näringsliv, men även – vilket utskottet har tillstyrkt – genom bisyssleverksamhet i viss omfattning. Förevarande motioner tar mera sikte på forskarens allmänna kompetens, som skulle kunna nyttjas i folkbildningsverksamhet m. m. Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att sådana rena undervisningsuppdrag normalt inte kan anses utgöra FoU-bisysslor och anser – mot bakgrund av vad utskottet har poängterat om syftet med propositionen – att en ändring i lagförslaget i enlighet med motionsyrkandena inte bör vidtas. Utskottet anser emellertid – i likhet med motionärerna – att det är värdefullt att högskolelärare kan medverka i t. ex. folkbildningsverksamhet. Detta kan dock tillgodoses inom ramen för de bestämmelser som finns i LOA.

I sammanhanget vill utskottet erinra om att riksdagen senare denna dag torde komma att fatta beslut i frågan om uppdragsutbildning (prop. 1984/85:195, UbU 1985/86:4).

Utskottet föreslår med hänvisning till det anförda att riksdagen avslår motionerna 1985/86:61 och 1985/86:62. Riksdagen bör därjämte anta det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1977:218).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på proposition 1985/86:11*
att riksdagen avslår motion 1985/86:60,

2. beträffande *lagförslaget*
att riksdagen med bifall till proposition 1985/86:11 och med avslag på motionerna 1985/86:61 och 1985/86:62 antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1977:218).

Stockholm den 21 november 1985

På utbildningsutskottets vägnar

Georg Andersson

Närvarande; Georg Andersson (s), Pär Granstedt (c), Helge Hagberg (s), Lars Svensson (s), Birgitta Rydle (m), Ingvar Johnsson (s), Barbro Nilsson (s), Lars Leijonborg (fp), Margareta Hemmingsson (s), Larz Johansson (c), Marita Bengtsson (s), Birger Hagård (m), Lennart Alsén (fp) och Bo Hammar (vpk).

Reservationer

1. Avslag på proposition 1985/86:11 (mom. 1)

Bo Hammar (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar "Utskottet har" och slutar "motion 1985/86:60" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas negativa inställning till den växande omfattningen av samverkan mellan å ena sidan verksamheten i högskolan, å andra sidan privata ekonomiska intressen inom näringslivet. Det av regeringen nu framlagda förslaget om bisysslor kan enligt utskottet inte anses vara förenligt med den i regeringsformen fastlagda principen att saklighet och opartiskhet skall iakttas inom all offentlig förvaltning. Den offentliga verksamheten bör enligt denna princip på ett avgörande sätt skiljas från privat verksamhet. Förtroendet för offentligt anställda tjänstemän måste upprätthållas.

Utskottet ser i förslaget risker för att institutionernas forskning på ett otillbörligt sätt kommer att styras av utomstående intressen. Utskottet vill även peka på vad i motionen anförs om konsekvenser av förslaget när det gäller högskolans inre verksamhet såsom handledning av studerande, lärares närvaro på sin arbetsplats m. m.

Riksdagen bör med hänvisning till vad utskottet nu har anfört avslå vad regeringen har föreslagit om rätt för högskoleforskare att ha bisysslor och därmed bifalla motion 1985/86:60.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *avslag på proposition 1985/86:11*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:60 avslår lagförslaget.

2. Lagförslaget (mom. 2)

Birgitta Rydle (m), Lars Leijonborg (fp), Birger Hagård (m) och Lennart Alsén (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar "Utskottet har" och slutar "i högskolelagen (1977:218)" bort ha följande lydelse:

Utskottet finner inte att föredragande statsrådet har kunnat motivera varför den föreslagna rätten för högskoleforskare att ha bisysslor inte skulle kunna omfatta även utbildning. Utskottet, som erinrar om att utredarens förslag även avsåg högskolelärares rätt att som bisyssla ägna sig åt utbildningsverksamhet, anser att en ändring av regeringens förslag till lagtext i enlighet med motionärernas yrkanden kommer att på ett tillfredsställande sätt göra klart att berörda lärare är oförhindrade att vid sidan av sin tjänst ägna tid åt undervisning i t. ex. studieförbund. Enligt utskottets uppfattning kan detta verka stimulerande för fortbildningsverksamheten och ytterligare främja informationen om forskningen inom högskolan. Utskottet tillstyrker sålunda motionerna 1985/86:61 och 1985/86:62 och föreslår att riksdagen med anledning av propositionen dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om omfattningen av högskoleforskares rätt till bisysslor, dels antar en i enlighet med motionerna ändrad ordalydelse av regeringens lagförslag.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *lagförslaget*

att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:61 och 1985/86:62 samt med anledning av proposition 1985/86:11 *dels* som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört, *dels* antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1977:218) med den ändringen att 36 b § erhåller följande såsom *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
36 b §	
En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning *eller* utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.	En lärare vid högskoleenhet, i vars tjänst kan ingå forskning, får vid sidan av sin tjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som avser forskning, utvecklingsarbete *eller utbildning* inom tjänstens ämnesområde, om han inte därigenom skadar allmänhetens förtroende för högskoleenheten. Sådan bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning.

I fråga om bisysslor i övrigt finns bestämmelser i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

gotab Stockholm 1985 83643