

Regeringens proposition

1985/86: 11

med förslag till lag om ändring i
högskolelagen (1977: 218)



Prop.
1985/86: 11

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll den 27 juni 1985.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Lena Hjelm-Wallén

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att högskolelagen (1977: 218) skall ändras så, att lärare inom högskolan i ökad utsträckning får utöva sådana bisysslor inom forskning och utvecklingsarbete som innebär att de utnyttjar sina speciella ämneskunskaper.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

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.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Lagrådsremiss med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218)

1 Inledning

Frågan om högskoleforskares rätt att utöva bisysslor har aktualiserats i flera sammanhang under det senaste årtiondet. Sålunda berördes bl. a. frågan av forskningssamverkanskommittén (FOSAM) i betänkandet (SOU 1980:46) Högskolan i FoU-samverkan. I prop. 1981/82:106, där betänkandet behandlades, uttalade min företrädare att fastare regler borde anges för forskares rätt att inneha bisysslor och att dessa regler inte fick hindra den forskning som kunde och borde bedrivas inom högskolan till förmån för t. ex. näringslivet i en omkringliggande region. Han nämnde också att frågan var under utredning. Riksdagen fann att detta utredningsarbete inte borde föregripas genom t. ex. ett uttalande av riksdagen (UbU 1981/82:37 s. 40, rskr 397).

Det utredningsarbete som riksdagen åsyftade bedrevs inom regeringskansliet av en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av rättschefen L. Aspegren. Utredningen redovisades i en rapport den 11 maj 1983. Arbetsgruppen var enig om att det saknades skäl att föreslå vare sig generella ändringar i gällande bestämmelser eller särskilda regler om bisysslor enbart för högskoleområdet. Arbetsgruppens rapport bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Med anledning av fortsatta diskussioner inom regeringskansliet om möjligheterna att göra regeländringar i fråga om högskoleforskares rätt att utöva bisysslor fick regeringsrådet J. Mueller hösten 1983 i uppdrag att utforma förslag till nya regler. Mueller redovisade sitt uppdrag i en promemoria den 9 december 1983. I promemorian framlades bl. a. förslag till regler för högskoleforskares rätt att utöva bisysslor. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna samt en sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

2 Gällande ordning

En utförlig redogörelse för gällande ordning ifråga om högskoleforskarens rätt att utöva bisysslor finns i den tidigare nämnda rapporten (bilaga 1). För sammanhangets skull skall jag dock här lämna en kortfattad beskrivning av vad som i dag gäller.

Högskoleforskarens liksom flertalet statligt anställdas rätt att utöva bisysslor regleras, dels genom 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982:100, ändrad senast 1983:1074), 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. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen.

Den som bryter mot bisyssleförbudet i 6 kap. 1 § LOA kan ådömas disciplinpåföljd eller i allvarliga fall t. o. m. bli uppsagd.

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 saktighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen). Bestämmelsen i LOA har bl.a. till syfte att förhindra att en arbetstagare på grund av sina bisysslor hamnar 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.

Myndigheterna är skyldiga att generellt informera sina arbetstagare om vilka bisysslor som enligt myndigheternas bedömning inte är förenliga med 6 kap. 1 § LOA (37 § anställningsförordningen 1965:601). Denna skyldighet åligger på högskolans område Universitets- och högskoleämberetet (UHÄ) resp. styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet vad gäller professorer m. fl. En myndighet skall även på begäran av en arbetstagare lämna denne ett skriftligt besked huruvida viss bisyssla enligt myndighetens bedömning är tillåten eller ej. Sådana besked skall enligt anställningsförordningen i regel lämnas av den myndighet som tillsätter tjänsten. Den slutliga bedömningen ankommer dock på arbetstagaren själv, eftersom myndighetsbeskedet inte är bindande för en eventuell rättslig bedömning av tillåtligheten.

Kollektivavtalsbestämmelser finns i 8 § 1 och 2 mom. allmänt avlöningsavtalet 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. Om bisysslorna inverkar hindrande på tjänsteutövningen, kan arbetsgivaren ålägga arbetstagaren att upphöra med dem.

Detta moment gäller alltså 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 myndighetens verksamhetsområde eller i övrigt i förvärvssyfte bedriva verksamhet som berör området. Sådant medgivande lämnas av regeringen. Om arbetstagaren fått medgivande att bedriva konkurrensbisyssla är han skyldig att lämna arbetsgivaren uppgift om arten och omfattningen av bisysslan.

För överträdelse av bestämmelse i AST kan en tjänsteman ådömas disciplinpåföljd samt bli skyldig att betala skadestånd för brott mot kollektivavtal.

Bestämmelserna i AST har andra syften än de i LOA. De skall förhindra dels att arbetstagaren ägnar så mycken 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.

3 Föredraganden

Behovet av reformer

Det är självklart 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. Medvetenheten är också stor om betydelsen av att ta till vara forskningens resultat och forskarnas yrkeskunnande. Det knyts i dag stora förhoppningar till forskningens möjligheter att bidra till lösning av en rad olika samhällsproblem. Inte minst gäller detta förnyelsen av svensk industri och därmed en förbättring av den svenska ekonomin.

Ett genomgående drag i svensk industris utveckling är att den blir alltmer kunskapsintensiv. Här kan pekas på den explosionsartade utvecklingen inom exempelvis bioteknik, mikroelektronik, informationsteknik, fiberoptik, materialteknik, värmeteknik och verkstadsteknik. En sådan utveckling i vårt land är ofrånkomlig om industrin skall kunna behålla sin ställning i internationell konkurrens. Kunskap är på väg att bli den dominerande konkurrensfaktorn. I den senaste forskningspropositionen (prop. 1983/84: 107, s. 20f) framhölls att detta bör innebära att Sverige har möjligheter att stärka sin internationella konkurrenskraft genom att en rad för svensk industri gynnsamma faktorer – god allmän utbildningsnivå, ett socialt trygghetssystem som ger en stabil grund för industriell utveckling, etc. – kompletteras med en långsiktig kompetensuppbyggnad. Det är då angeläget att forskningens resultat verkligen kan utnyttjas i företagets förnyelse av produktionen och att överföringen av kunskap sker så snabbt som möjligt. Det innebär att uppmärksamheten kommit att rikta sig mot bl.a. högskolan och dess möjligheter att bidra i detta sammanhang.

Företagen blir i takt med sin egen ökade FoU-satsning alltmer beroende av högskolans grundläggande kompetens och kompetensutveckling. Om

företagen inte kan förlita sig på att det inom landet finns den forskningskompetens som behövs, ökar risken att de flyttar sina utvecklingsinriktade enheter och resurser utomlands. En samverkan mellan näringslivet och den forskning som bedrivs inom högskolan är i detta läge av stort värde för samhället som helhet.

Högskolan har på senare år getts en mer aktiv roll när det gäller både att ta fram ny kunskap av intresse för olika delar av samhället och att föra ut sådan kunskap till praktisk tillämpning. I 3 § högskolelagen (1977:218) sägs: "Forskningen inom högskolan skall syfta till att vinna ytterligare kunskaper och till att finna vetenskaplig grund för utbildning och annan verksamhet." I 1982 års forskningsproposition poängterades att formuleringen "... skall syfta till att finna vetenskaplig grund för annan verksamhet" lägger ett ansvar på högskolan att pröva förutsättningarna att ta emot forskningsuppdrag från utomstående intressenter (prop. 1981/82: 106 s. 69).

Till verksamheten inom högskolan hör också, enligt 6 § högskolelagen, att sprida kännedom om forskning och utvecklingsarbete. Kännedom skall också spridas om vilka erfarenheter och kunskaper som har vunnits och om hur dessa erfarenheter och kunskaper skall kunna tillämpas.

Högskolan har i dag en mångfasetterad verksamhet där den externt finansierade verksamheten utgör ett vitalt inslag. Högskolan har samtidigt unika uppgifter i fråga om främst den inomvetenskapligt motiverade forskningen och i fråga om utbildningen. Samarbetet mellan högskolan och externa intressenter, t.ex. inom näringslivet, måste utformas på ett sådant sätt att högskolans möjligheter att fullgöra sina traditionella uppgifter inom de senare områdena inte äventyras.

En rimlig balans mellan högskolans olika uppgifter uppnås inte i första hand genom centralt utformade regler. Det måste ytterst ankomma på berörda lokala högskolemyndigheter att svara för de avvägningar som här erfordras. De organ som har ansvar för planering och ledning av verksamheten inom högskolan måste därför ha överblick över hur bl. a. den industriellt motiverade forskningen påverkar dels forskningen i övrigt, dels utbildningen. Varje samarbetsprojekt med en utomstående intressent måste således på ett rimligt sätt kunna inordnas i högskolans verksamhet, där såvitt gäller vetenskaplig verksamhet främst den inomvetenskapligt motiverade forskningen och forskarutbildningen svarar för kontinuitet och kompetensuppbyggnad.

Samarbetet mellan högskola och näringsliv kan ha skilda organisatoriska former. I 1982 års forskningsproposition angavs tre huvudformer:

- uppdrag från näringslivet som utförs inom de reguljära institutionerna,
- särskilda inrättningar inom högskolan,
- från högskolan fristående organ, t.ex. stiftelser med högskoleenheter som huvudmän.

Högskolan har i växande omfattning anlåtits för uppdragsforskning, som innebär att forskningsuppdrag utförs av en forskare inom hans tjänst vid högskoleenheten och inom enhetens organisation. Avtal skall därvid upprättas mellan högskoleenheten, uppdragsgivaren och forskaren (trepartsavtal) enligt riktlinjer som angetts av UHÅ.

En rad forskarbyar och teknik- och innovationscentra för samarbete mellan högskola och omvärld har kommit till under de senaste åren. Teknikcentrum vid universitetet i Linköping är ett exempel på att verksamhet har organiserats i form av en särskild inrättning inom högskolan. I anslutning till bl. a. Chalmers tekniska högskola och universitetet i Lund har verksamhet organiserats i form av stiftelser.

Forskningsrådsnämnden har den 31 januari 1985 fått i uppdrag att genomföra en analys och kartläggning av samverkan mellan näringslivet och högskolan.

Den författningsmässiga regleringen av högskolans verksamhet medger en betydande variation när det gäller formerna för forskningssamverkan inom högskolans ram. Det bör vara möjligt att inom ramen för gällande regler tillgodose de flesta krav som kan bli aktuella i samband med en sådan samverkan.

Uppdragsforskning är den hittills dominerande samverkansformen mellan högskola och näringsliv. Genom uppdragsforskning breddas valet av problem att behandlas inom högskoleforskningen. Den nära kontakt med företagen och för dem aktuella frågor som ges inom uppdragsforskningens ram torde också innebära en stimulans och källa till inspiration inte bara för dem som direkt utför ett uppdrag utan för högskolan i stort. Uppdragsforskning har även en central betydelse för högskolans utveckling på sikt och dess möjligheter att bidra till förnyelsen i svensk industri.

Omfattningen och inriktningen av ett projekt har givetvis betydelse vid valet av form för samverkan. Med hänsyn till högskolans eget intresse av utbyte av forskningssamverkan utgår jag ifrån att uppdragsforskning även fortsättningsvis kommer att vara den dominerande formen för samverkan mellan högskola och näringsliv. Det kan dock 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 utgöra ett bra komplement till de redan existerande samverkansformerna.

För närvarande gäller för lärarna inom högskolan samma regler i fråga om bisysslor som för statligt anställda i övrigt. Det allmänna intresset av att snabbt och smidigt kunna utnyttja forskningsresultat och forskarnas kunnande i olika delar av samhället motiverar, enligt min mening, vissa särskilda regler för dem som inom högskolan arbetar med forskning. Jag kommer i det följande att lägga fram förslag till sådana regler för högskolelärares bisysslor.

Sådana bisysslor som anknyter till arbetsgivarens, dvs. högskoleenhetens, verksamhet blir ofta att bedöma som förtroendeskadliga enligt LOA och därmed som otillåtna. Samtidigt är det uppenbart att det är just de speciella kunskaper som en högskolelärare har inom ämnesområdet för sin tjänst som uppdragsgivaren vill få del av. Det blir således fråga om en

bisysla inom ett område som nära anknyter till innehållet i tjänsten. Den arbetsgrupp, som jag nämnde tidigare, fann i sin analys av gällande bestämmelser bl. a. att en forskares konsultuppdrag som innefattar ett djupare engagemang hos uppdragsgivaren ofta måste bedömas som otillåtet om uppdragsgivarens verksamhetsområde sammanfaller med verksamhetsområdet för den institution som vederbörande är knuten till. Att bedriva ekonomisk verksamhet med anknytning till den egna institutionens verksamhetsområde kan vidare enligt gruppen lätt ses som förtroendeskadligt. Det är således enligt gruppens rapport tveksamt om det är tillåtet för en forskare att, i eget namn eller genom bolag, ägna sig åt produktiv verksamhet som har anknytning till institutionens verksamhetsområde.

Trots de restriktioner som gällande ordning således innebär finns det anledning att anta att FoU-samverkan på bisyslebasis är tämligen omfattande. Att samverkan kan bedrivas på bisyslebasis är av särskild betydelse för att högskoleforskarnas kunskaper och erfarenheter skall kunna tas i anspråk av utomstående även för mindre omfattande uppdrag såsom t. ex. vetenskapliga konsultationer. Ofta kan sådana uppdrag fungera som inledning till mera omfattande FoU-samverkan mellan högskolan och en utomstående uppdragsgivare. Bisyslemöjligheten är därför av stor betydelse som en praktisk väg att främja att forskningsresultat från högskolan omsätts i praktisk tillämpning.

Av vad jag nu har anfört framgår att högskoleforskarens möjlighet att utöva bisysslor är ett viktigt komplement till övriga former för FoU-samverkan. Samtidigt kan det konstateras att de nuvarande reglerna för bisysslor i LOA ofta lägger hinder i vägen för en önskvärd samverkan. Mot denna bakgrund anser jag den gällande offentligrättsliga ordningen för statsanställdas rätt till bisysslor vara mindre lämplig såvitt gäller högskoleområdet. Högskoleforskarens rätt att utöva bisysslor bör enligt min mening regleras på ett mer ändamålsenligt sätt.

Högskoleforskarens bisysslor

Jag skall nu redogöra för mina överväganden rörande närmare förutsättningar att införa vidgade möjligheter för högskoleforskare att utöva bisysslor samt redovisa förslag till en sådan reglering. Jag utgår härvid från det förslag till reglering av frågan som utarbetats av regeringsrådet J. Mueller. Som bakgrund till mina överväganden lämnar jag först en kortfattad redogörelse för utredarens förslag. För en fullständig redovisning av förslaget hänvisar jag till den tidigare nämnda promemorian (bilaga 2).

Utredaren föreslår att i högskolelagen införs en bestämmelse som ger högskolelärare och innehavare av forskningstjänster inom den statliga delen av högskolan rätt att utöva bisysslor inom ämnesområdet för sina respektive tjänster. Dessa bisysslor benämns av utredaren ämnesbundna bisysslor. Rätten att ha ämnesbundna bisysslor skulle i princip vara obegränsad. 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. Styrelsen bör enligt utredaren inte verka genom påbud och ålägganden utan genom samråd och rådgivning. För att styrelsen skall kunna utföra denna uppgift bör den enligt förslaget ges befogenhet att, om särskilda skäl föreligger, ålägga en forskare att uppe om han innehar bisysslor och i så fall vad dessa avser. Någon befogenhet för högskolestyrelsen eller annan att ålägga en forskare att upphöra med ämnesbunden bisyssla på grund av att den skadar högskolans anseende eller rubbar förtroendet för tjänsteutövningen föreslås däremot inte.

Den enda begränsning som enligt utredarens förslag skulle gälla för ämnesbundna bisysslor är den som följer av avtalsbestämmelsen i 8 § 1 mom. AST. Denna bestämmelse tar främst sikte på bisysslornas omfattning och innebär att bisysslor inte får vara så omfattande eller krävande att de verkar hindrande på den ordinarie tjänsteutövningen.

Vidare bör det enligt utredarens förslag i högskoleförordningen föreskrivas att en högskoleforskare skall hålla sina bisysslor klart åtskilda från tjänsteutövningen samt att forskaren inte utan tillstånd får utöva dem inom högskolans lokaler eller på annat sätt utnyttja högskolans resurser.

Beträffande bisysslor som inte berör tjänstens ämnesområde, föreslår utredaren ingen ändring av gällande regler. Rätten att ha sådana bisysslor skulle således enligt förslaget alltjämt regleras av nuvarande föreskrifter i LOA och kollektivavtal.

Utredaren föreslår även att vissa regler rörande högskoleforskares rätt att åta sig uppdragsforskning samt formerna därför skall införas i högskoleförordningen.

Flertalet remissinstanser har i princip tillstyrkt förslaget, dock i vissa fall med påpekanden rörande detaljer.

Kritiska röster har emellertid också höjts. Justitiekanslern (JK), statens arbetsgivarverk och forskningsinstitutet för atomfysik har sålunda avstyrkt att en särreglering införs för högskoleforskares rätt att ha bisysslor. Riksdagens ombudsmän, riksrevisionsverket och försvarets forskningsanstalt har närmast intagit den ståndpunkten att frågan inte blivit tillräckligt belyst och därför bör utredas ytterligare innan några ändringar av rätten att utöva bisysslor beslutas.

JK är den remissinstans bland dem som avstyrkt förslaget som mest ingående redovisat kritik mot förslaget. Jag skall därför här närmare redogöra för JK:s yttrande.

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 iaktas inom all offentlig förvaltning. Denna princip skiljer på ett avgörande sätt den offentliga förvaltningen från privat verksamhet. 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. Den föreslagna regleringen är inte ägnad att lika starkt värna om detta förtroende som den nuvarande. Om den föreslagna ordningen genomförs skulle detta vidare enligt JK innebära att ett genombrott skett i den reglering som är avsedd att skydda förtroendet för tjänstemännens opartiskhet.

Detta vore enligt JK mycket olyckligt, eftersom det skulle kunna leda till att andra tjänstemannagrupper kan komma att kräva särreglering för sin del.

För egen del gör jag följande bedömning 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 självklart 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 genom 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 vara svårt att närmare precisera den reella innebörden av dessa krav med avseende på högskoleuppgifter som konstnärligt utvecklingsarbete och forskning.

Att opartiskhet och saklighet skall iakttas vid offentlig förvaltning har på grund av rättssäkerhetsaspekterna särskild tyngd när det är fråga om myndighetsutövning, dvs. när myndighet bestämmer för enskild om förman, skyldighet eller liknande. Högskoleenheten och dess anställda har endast i mindre utsträckning myndighetsutövande funktioner. Självklart fattas förvaltningsbeslut i t. ex. tillsättnings- eller resursfördelningsärenden men inom själva forskningen, som det här närmast är fråga om, förekommer knappast inslag av myndighetsutövning. Det bör därtill anmärkas att i den mån som en högskolelärare inom ramen för sin tjänst utövar myndighet eller i övrigt handlägger förvaltningsärenden så är förvaltningslagen tillämplig, vilket bl. a. medför att dess jävsregler skall iaktas.

När det gäller de anställdas ställning skiljer sig också högskoleenheterna i vissa avseenden från andra myndigheter. Den som forskar inom högskolan intar således en särställning på grund av den i 14 § högskolelagen fastlagda principen 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.

Det kan således konstateras att högskoleenheterna och deras anställda på grund av arten av den verksamhet som bedrivs inom högskolan intar en delvis speciell ställning jämfört med flertalet förvaltningsmyndigheter och deras anställda. Rättssäkerhetsaspekterna är 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 därför enligt min uppfattning detta krav i första hand upprätthållas med andra medel än lagregler.

Jag anser mot denna bakgrund att – även med beaktande av de synpunkter som JK anfört – övervägande skäl talar för en särreglering beträffande högskoleforskarens rätt att utöva bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde. Beträffande de farhågor som JK har gett uttryck för, nämligen att en särreglering inom högskoleområdet skulle kunna medföra krav på motsvarande särreglering från andra grupper, vill jag betona den särställning som forskning och därmed jämförbar verksamhet inom högskolan i praktiken intar inom de statliga myndigheternas verksamhet totalt sett. Jag vill också slå fast att den särreglering som jag nu kommer att föreslå för högskoleområdet skall ses mot bakgrund av det allmänna intresset av ett stärkt FoU-samarbete mellan högskolan och näringslivet och inte i sig är avsedd att bereda högskoleforskare förmåner jämfört med andra statsanställda.

Jag föreslår mot denna bakgrund att det i högskolelagen införs en bestämmelse som ger högskoleforskare rätt att såvitt avser forskning och utvecklingsarbete utöva bisysslor inom ämnesområdet för sin tjänst. Jag är emellertid inte beredd att förorda 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. Jag skall nu något redogöra för vilka bisysslor som bör anses som förtroendeskadliga.

Såvitt gäller den förvaltningsverksamhet som förekommer inom högskolan måste skyddet för objektivitetsprincipen upprätthållas. Ett skydd för att denna princip verkligen följs erbjuder i första hand förvaltningslagens jävsregler.

Jävsreglerna medför att en lärare, som på grund av bisyssla är jävig i ett visst förvaltningsärende, inte får delta i handläggningen av detta. Det ankommer i första hand på läraren själv att anmäla jäv. Varje lärare som innehar bisyssla måste därför vara extra uppmärksam på eventuella jävssituationer. I detta sammanhang bör betonas vikten av information och utbildning rörande dessa frågor.

Med hänsyn till det skydd för objektivitetsprincipen, som förvaltningslagen ger, bör en bisyssla, som medför att läraren som utövar bisysslan kan drabbas av jäv, trots detta kunna tillåtas.

En bisyssla kan även vara av den arten att den leder till att allmänheten inte bara sätter i fråga lärarens opartiskhet utan även hans kollegors. Även i sådana fall, dvs. när andra arbetstagare drabbas av misstanke om partiskhet på grund av en lärares bisysslor, erbjuder förvaltningslagens jävsregler (närmast bestämmelsen om delikatessjäv) ett visst skydd för att regeringsformens krav på opartiskhet iakttas vid handläggningen av förvaltningsärenden. Lärare vid en högskoleenhet skall emellertid inte behöva drabbas av jäv på grund av en kollegas bisysslor. Innehav av sådana bisysslor som får till följd att någon annan vid enheten drabbas av jäv medför inte bara en olägenhet för den drabbade utan får antas skada förtroendet för högskoleenheten. Därför bör sådana bisysslor inte vara tillåtna. Det är också

tänkbart att en lärares bisyssla skadar förtroendet för högskoleenheten utan att någon arbetstagare direkt drabbas av jäv. Även i ett sådant fall bör bisysslan vara otillåten som förtroendeskadlig.

Att en lärares bisyssla är av det slaget att den leder till att någon annan än den som utövar bisysslan drabbas av jäv måste vara sällsynt. En lärares bisyssla – även om den innefattar ett ekonomiskt engagemang – kan inte i allmänhet ha sådana följder. Vid bedömningen om en viss bisyssla skadar förtroendet för högskoleenheten på detta sätt måste särskild hänsyn tas till om bisysslan innefattar ett stort ekonomiskt engagemang för läraren. Om en lärare t. ex. har ett avgörande inflytande över en rörelse som bedriver verksamhet inom hans institutions ämnesområde, är risken för att förtroendet för högskoleenheten skall skadas påtaglig. Även lärarens tjänstställning måste beaktas. Sålunda är sannolikheten större för att en bisyssla skall medföra förtroendeskada om läraren genom sin ställning har ett stort inflytande över verksamheten inom högskoleenheten. Också det förhållandet att ett betydande antal av lärarna vid en institution genom bisysslor har ett gemensamt ekonomiskt engagemang utanför högskoleenheten kan i vissa fall, även om inte någon av lärarna intar en ledande ställning vid institutionen, tänkas ge upphov till misstanke om att detta engagemang får påverka inriktningen av verksamheten vid institutionen. Lärarnas bisysslor bör i sådana fall vara otillåtna.

Jag vill i detta sammanhang påpeka att det självklart 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 härför på högskolestyrelsen. En viktig uppgift i detta sammanhang för högskolestyrelsen är att följa upp i vilken utsträckning som högskoleenhetens lärare utövar bisysslor samt hur dessa inverkar på verksamheten vid enheten. Särskilda problem kan uppstå när en lärare vid sidan av sin tjänst inom högskolan driver eget företag. Engagemanget i det egna företaget kan inverka på möjligheterna att fullgöra de med tjänsten förknippade åliggandena. Vidare kan i dessa fall särskild uppmärksamhet behöva ägnas konsekvenserna för förtroendet för högskoleenheten. Det är därför viktigt att högskolan utnyttjar de instrument som står arbetsgivaren till buds för att ge överblick över bisyssleverksamheten. Som framgått av vad jag tidigare sagt kan myndigheterna under vissa förutsättningar avkräva arbetstagaren uppgifter om bisysslor och även ålägga arbetstagaren att upphöra med bisysslorna.

Om det vid en högskoleenhet uppmärksammas att en forskare har bisysslor som bedöms som otillåtna bör i första hand rättelse åstadkommas genom samtal och rådgivning. Skulle ett sådant förfarande inte leda till bättring, kan med stöd av 10 kap. 1 § LOA sanktioner i form av disciplinpåföljd riktas mot den felande. De påföljder som kan komma i fråga är varning eller löneavdrag. I extrema fall kan t. o. m. uppsägning eller möjligen avskedande komma i fråga. Arbetstagaren kan söka ändring i högskoleenhetens beslut om disciplinpåföljd etc. i den ordning som föreskrivs i lagen (1974:371) om rättgången i arbetstvister.

Av lagtexten bör framgå att en bisyssla skall hållas klart åtskild från lärarens tjänsteutövning. Häri ligger bl. a. att högskoleenhetens personella

eller materiella resurser inte får utnyttjas på ett otillbörligt sätt för bisysslor. I den mån en lärare får tillstånd att utnyttja högskolans resurser vid utövande av bisyssla skall högskolan självklart kräva full kostnadstäckning enligt gängse principer.

Jag delar utredarens bedömning att de nya bisysslereglerne endast bör avse bisysslor inom områden där forskaren kan utnyttja den speciella kompetens som han har inom ämnesområdet för sin tjänst, av utredaren benämnda ämnesbundna bisysslor. Jag anser därutöver, med hänsyn till syftet bakom mitt förslag, att de nya reglerna bör begränsas på så sätt att de endast omfattar bisysslor som avser forskning eller utvecklingsarbete. FoU-bisysslor. I mitt lagförslag har begränsningarna kommit till uttryck genom formuleringen *som avser forskning eller utvecklingsarbete inom tjänstens ämnesområde*. De bisysslor som avses är närmast t. ex. rådgivning i vetenskapliga frågor eller andra konsultuppdrag inom tjänstens ämnesområde. Även produktion i egen regi som grundar sig på forskarens uppfinningar inom ämnesområdet eller på av honom utvecklade produktionsmetoder bör anses höra hit. Ledamotskap i styrelse för ett bolag, vars verksamhet anknyter till forskarens ämnesområde, bör normalt kunna betraktas som en ämnesbunden FoU-bisyssla. Uppdrag som forskaren har mera på grund av sin allmänna och mindre på grund av sin ämnesspecifika kompetens bör däremot i allmänhet inte anses falla inom bestämmelsens tillämpningsområde utan får bedömas enligt LOA. Rena undervisningsuppdrag kan inte heller normalt anses utgöra en FoU-bisyssla.

I likhet med utredaren anser jag att den utökade rätten att utöva bisysslor bör omfatta samtliga lärare inom den statliga högskolan i vars tjänst kan ingå forskning. Till denna grupp hör också vissa tjänster inom Sveriges lantbruksuniversitet, bl. a. tjänster som statsagronom, statshortonom, statsveterinär och biträdande statsveterinär.

Syftet med att i ökad omfattning tillåta FoU-bisysslorna är att på bästa sätt ta till vara den samhällseliga resurs som finns i den högt kvalificerade och specialiserade kompetensen hos högskolans lärare. Med hänsyn till detta syfte finns det inte anledning att utvidga rätten till bisysslor till t. ex. innehavare av sådana tjänster inom högskolan med vilka följer skyldighet att biträda vid forskning.

Begreppet *tjänstens ämnesområde* bör i detta sammanhang närmast bestämmas utifrån den i vederbörlig ordning fastställda tjänstebeskrivningen för den tjänst som läraren innehar.

Att avgöra om en viss bisyssla skall betraktas som ämnesbunden FoU-bisyssla eller inte torde i allmänhet inte vålla större problem. Det kan dock tänkas fall där det för forskaren själv är svårt att göra denna bedömning, samtidigt som svaret på den frågan kan bli avgörande för om det är tillåtet för forskaren att utöva bisysslan i fråga. Forskaren bör därför ha rätt att få ett skriftligt besked av arbetsgivaren om en viss bisyssla enligt arbetsgivarens bedömning är att anse som en ämnesbunden FoU-bisyssla och i så fall om den är tillåten med hänsyn till kravet på att bisysslan inte får skada förtroendet för högskoleenheten. Arbetstagarna är enligt gällande ordning berättigade att få motsvarande besked om huruvida bisysslor är förenliga med 6 kap. 1 § LOA. Enligt 37 § anställningsförordningen jäm-

förd med 21 kap. 2 § högskoleförordningen ankommer det såvitt gäller det stora flertalet arbetstagare vid högskoleenhet på rektorsämbetet att lämna sådant besked. Det bör därför även ankomma på rektorsämbetet att lämna motsvarande besked i fråga om ämnesbundna FoU-bisysslor. En bestämmelse om detta bör tas in i högskoleförordningen och i förordningen (1977:344) för Sveriges lantbruksuniversitet. Sådana besked bör liksom enligt nuvarande ordning vara överklagbara. Ett besked bör inte vara bindande vid en senare rättslig prövning av påföljd för innehav av en otillåten bisyssla. Det bör dock därvid kunna tillmätas stor betydelse.

Regeringen har genom 38 § högskolelagen bemyndigats att, beträffande ämne som behandlas i högskolelagen, själv eller genom myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter. Paragrafen innebär såvitt nu är i fråga att regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan meddela de ytterligare föreskrifter som behövs angående vad som skall iakttas vid utövande av ämnesbundna bisysslor. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen med förslag om ändringar i högskoleförordningen av innebörd att högskolemyndigheterna skall lämna information och rådgivning om bisysslor och, på den anställdes begäran, skriftligt besked huruvida viss bisyssla bedöms som tillåten. Jag har i denna fråga samrått med chefen för jordbruksdepartementet som avser att föreslå regeringen motsvarande ändringar i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.

När det gäller att ange vilken typ av verksamhet som skall anses utgöra en bisyssla, har jag i mitt lagförslag använt samma formulering som i 6 kap. 1 § LOA, nämligen *inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet*. Någon ändring av begreppet är inte åsyftad och för dess närmare innebörd hänvisar jag därför till vad som anförts därom i förarbetena till paragrafen (prop. 1970:72, även SOU 1969:6).

I den av utredaren föreslagna lagtexten finns intaget en särskild föreskrift om att bestämmelser som begränsar omfattning av lärares rätt att utöva bisysslor finns i kollektivavtal. Flera remissinstanser har satt i fråga formuleringen av denna föreskrift.

Frågor om arbetstagares rätt att utöva bisysslor rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare och kan inom det statliga området därför bli föremål för avtalsreglering, i den mån frågorna inte reglerats genom tvingande författning. Jag finner mot denna bakgrund att det är överflödigt och mindre lämpligt att i lagtexten särskilt anmärka att sådana begränsningar förekommer. Det finns dock anledning att här något beröra vissa begränsningar av rätten att utöva ämnesbundna bisysslor som följer av gällande kollektivavtalsbestämmelser.

I AST första momentet 8 § anges att tjänsteman är skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren om och i vilken omfattning han innehar bisysslor. Arbetsgivaren får avkräva sådan uppgift endast om tjänstemannens sätt att sköta sin tjänst ger anledning därtill. Arbetsgivaren kan vidare ålägga tjänstemannen att upphöra med bisysslor om de hindrar hans tjänsteutövning.

Bestämmelsen torde ha till syfte att förhindra att en tjänsteman åtar sig bisysslor av en sådan omfattning att de utgör ett hinder för honom att sköta sin tjänst. Ett problem i detta sammanhang inom högskoleområdet är att

det för vissa lärartjänster inom högskolan f. n. – t. o. m. den 30 juni 1986 – saknas arbetstidsbestämmelser i kollektivavtal. Som jag anmält i propositionen om ny arbets- och tjänsteorganisation för lärare i den statliga högskolan har emellertid parterna inom det statliga avtalsområdet enats om att ersätta nuvarande reglering av lärares arbetstid – som enbart avser undervisningsskyldigheten för olika lärarkategorier – med en bestämd årsarbetstid (prop. 1984/85: 57 bilaga 3). Avtalet i denna del skall träda i kraft samtidigt som den nya arbets- och tjänsteorganisationen genomförs, dvs. den 1 juli 1986.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom utbildningsdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977: 218).

Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*¹.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

¹ Bilagan har uteslutits här. Frånsett några redaktionella ändringar är förslaget likalydande med det som är fogat till propositionen.

Högskoleanställdas bisysslor

Rapport från en arbetsgrupp inom regeringskansliet

Till högskolans verksamheter hör enligt högskolelagen (1977:218) – förutom utbildning – forskning och utvecklingsarbete. Forskningen inom högskolan skall syfta till att vinna ytterligare kunskaper och till att finna vetenskaplig grund för utbildning och annan verksamhet. Utvecklingsarbetet skall syfta till att främja utvecklingen inom sådana områden som berörs av utbildningen och forskningen. En väsentlig del av den forskning som bedrivs i högskolan finansieras av forskningsråd och olika sektorsorgan. Högskolan har också i växande omfattning anlåtits för forskningsuppdrag av det enskilda näringslivet. Detta står helt i överensstämmelse med de intentioner som statsmakterna i olika sammanhang har gett uttryck åt. Det har även blivit allt vanligare att forskare och andra högskoleanställda utanför sin tjänst engageras i bolagsstyrelser och som företagskonsulter. Vidare förekommer att forskare genom olika slag av ägarengagemang i företag mer eller mindre aktivt deltar i den produktiva uppföljningen av forskningsresultat som har uppnåtts i högskolan.

Det är givetvis lämpligt och även från samhällssynpunkt önskvärt att det resurskapital som forskarnas sakkunskap och vetenskapliga erfarenheter utgör tas tillvara i sådana former att det kan omsättas i praktisk verksamhet och därigenom på ett mera omedelbart sätt komma det svenska näringslivet till nytta. Med andra ord är det viktigt att resultat från forskningsverksamheten inom högskolan sprids och kommer till praktisk användning, t. ex. i form av nya produkter och företag baserade på nya produktidéer. Det är angeläget att högskolan i mån av möjlighet medverkar till att detta kommer till stånd. En viktig sak att uppmärksamma i dessa sammanhang är dock att engagemangen inte får komma i konflikt med de bestämmelser om bisysslor som gäller för statstjänstemän. En sådan bedömning kan i många fall vara svår.

Regeringen har i den av riksdagen våren 1982 antagna propositionen om forskning m. m. (prop. 1981/82: 106, s. 88, UbU 37, rskr 397) uttalat att "fastare regler bör anges för forskarnas rätt till bisysslor" och att "ifrågasvarande regler får inte hindra den forskning som kan och bör bedrivas inom högskolan till förmån för t. ex. näringslivet i en omliggande region". Inom regeringskansliet har en arbetsgrupp nu sett över bisyslefrågan för högskolans del. I arbetsgruppen har ingått tjänstemän från statsrådsberedningen samt justitie-, utbildnings-, industri- och civildepartementen.

Arbetsgruppen har kommit fram till att det inte finns skäl att föreslå generella ändringar i de bestämmelser som gäller eller särskilda regler om bisysslor enbart för högskoleområdet. Eftersom det har visat sig att de högskoleanställda inte alltid känner till bisyslebestämmelserna och, även om de gör det, inte alltid följer dem, anser arbetsgruppen det dock angeläget att i denna rapport anföra vissa synpunkter på bestämmelsernas tillämpning inom högskolan.

I det följande lämnas därför först en redogörelse för de lagregler om bisysslor som gäller för alla offentliganställda, för bakgrunden till reglerna och för deras närmare innebörd. Därefter refereras ett antal rättsfall. I särskilda avsnitt ger arbetsgruppen sedan synpunkter på hur reglerna bör tolkas inom högskoleområdet. Det bör redan här betonas att det är av betydelse för regeltolkningen att myndighetsutövning i egentlig mening endast i mindre omfattning förekommer vid högskoleenheterna. Slutligen redogörs för aktuella kollektivavtalsbestämmelser om bisysslor och för vad som kan hända om man bryter mot bisysslereglerna.

Lagregler

I grundlagen finns en allmän bestämmelse med krav på opartiskhet hos myndigheterna i deras verksamhet. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet, heter det sålunda i regeringsformen (1 kap. 9 §).

Grundlagsstadgandet fastslår objektivitetsprincipen, dvs. krav på objektivitet, opartiskhet och lika behandling av lika fall. Varje form av godtycke förbjuds. Genom denna grundsats om normmässighet skiljer sig den offentliga förvaltningen på ett avgörande sätt från privat verksamhet.

Till skydd för denna grundlagsfästa skyldighet för alla statliga myndigheter och tjänstemän att utöva sin verksamhet sakligt och opartiskt finns i lagen (1976: 600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982: 100) en bestämmelse om förbud mot innehav av förtroendeskadliga bisysslor (6 kap. 1 §). Föreskriften har följande lydelse:

”Arbetstagare får ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen.”

Bakgrunden till reglerna

LOA-bestämmelsen har belysts närmare i bl. a. en artikel av rättschefen Lennart Aspegren i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1980 (s. 139 ff). Där sägs:

”Statstjänstemännens intresse av att vid sidan av sin tjänst kunna vara verksamma privat har sedan gammalt ansetts böra vägas mot andra befogade intressen.

Från början låg tonvikten därvid kanske främst på kvantitetssynpunkten, dvs. den statliga arbetsgivarens intresse av att begränsa bisysslorna så att de inte hindrade tjänstemännen från att ägna tillräcklig kraft åt huvudsysslan, tjänsten. Denna synpunkt är naturligtvis fortfarande relevant. Därtill har också kommit att statstjänstemännen inte borde få ekonomiskt konkurrera med statens näringsverksamhet. Men efter hand, inte minst under 1960- och 1970-talen, har både i den allmänna debatten och inom lagstiftningen en annan, mer principiell synpunkt – kvalitetssynpunkten –

skjutits starkare i förgrunden än tidigare. Därmed åsyftas rättssamhällets krav att privata intressen inte får kollidera med den statliga tjänsten på ett sådant sätt, att allmänhetens förtroende för myndigheternas och deras tjänstemäns integritet och oberoende sätts i fara.

Det är enligt lag förbjudet för en statstjänsteman att ta en s. k. förtroendeskadlig bisyssla, dvs. en bisyssla som kan skada allmänhetens förtroende till hans egen opartiskhet i tjänsteutövningen eller som skulle kunna kasta en skugga över någon kollegas objektivitet eller över myndighetens goda anseende. Tjänstemannen måste göra klart för sig om den erbjudna bisysslan berör myndighetens område eller inte. Han måste vid sin bedömning också väga in andra uppdrag som han kan ha. Och om han åtar sig uppdraget, måste han sedan kontinuerligt vara på sin vakt och själv kontrollera om det kan ha blivit otillåtet för honom att fortsätta med uppdraget p. g. a. att hans uppgifter i huvudtjänsten eller i uppdraget har ändrat karaktär. Det förutsätts att han prövar saken noga. Ty myndigheterna kan enligt lagstiftningen inte tillståndsvägen sanktionera en bisyssla och på så sätt befria tjänstemannen från ansvar. Uppstår en konflikt mellan något tjänsteåliggande och privatuppdraget, måste tjänstemannen i princip avstå från uppdraget.

För att en viss bisyssla skall vara otillåten behöver det inte vara konkret utrett att tjänstemannen verkligen har varit eller kan befaras bli partisk i ett visst ärende eller att allmänhetens förtroende för tjänstemännen eller myndigheten de facto har minskat. Det är tillräckligt att det har funnits anledning för allmänheten att sätta objektiviteten i fråga.

Dessa offentlighetsregler om förtroendeskadliga bisysslor är emellertid inte de enda av betydelse i sammanhanget.

Det finns nämligen därutöver också kollektivavtalsregler, som begränsar tjänstemännens rätt att ha bisysslor. Sålunda innehåller 8 § i det allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (AST) dels föreskrifter som rör bl. a. omfattningen av en arbetstagares bisysslor, dels ett förbud mot innehav av s. k. konkurrensbisysslor.”

Reglernas närmare innebörd

Statens arbetsgivarverk (SAV) har på regeringens uppdrag utfärdat ett cirkulär som rör vissa frågor om bisysslor (SAV-cirk. 1980 A 20). SAV-cirkuläret ger en god ledning vid bedömningen av en bisysslas tillåtlighet. Där sägs bl. a. följande:

”Av 6 kap. 1 § LOA följer först och främst att arbetstagare inte får åta sig bisyssla, som medför risk för att jäv uppkommer för honom i tjänsteutövningen. Såsom framgår av paragrafens lydelse avser förbudet emellertid inte endast bisysslor som kan rubba förtroendet till arbetstagarens egen opartiskhet. Inte heller sådana bisysslor är tillåtna som kan rubba förtroendet till opartiskheten hos annan arbetstagare vid myndigheten eller skada myndighetens anseende.”

Bisysseutredningen (SOU 1969: 6) har anfört en rad synpunkter på hur en bisysslas tillåtlighet enligt lagrummet bör bedömas. Dessa synpunkter synes enligt det statsråd som föredrog propositionen 1970: 72 kunna bli till

god ledning vid bedömningen i framtiden. Han stryker särskilt under följande (prop. s. 75 f):

Prop. 1985/86:11

”Inom ramen för prövningen av risken för förtroendeskada skall hänsyn tas också till omfattningen av en arbetstagares bisysslor och till om bisysslan berör myndighetens arbetsområde. Bland bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet kan nämnas fackliga, politiska eller andra ideella förtroendeuppdrag, uppdrag på grund av domstols förordnande enligt föräldrabalken och statliga eller kommunala uppdrag i allmänhet. Särskild försiktighet bör iaktas beträffande bisysslor som kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagare eller myndigheter som har mer eller mindre utpräglat maktutövande eller rättsvårdande uppgifter. Här avses – förutom domstolar m. fl. – exempelvis patent- och registreringsverkets dåvarande besvärsavdelning, vissa tjänstemän inom polisorganisationen och länsstyrelserna samt åklagare, utmätningsmän, förrättningslantmätare m. fl. Anställning hos enskild torde för arbetstagare med sådana arbetsuppgifter i stor utsträckning få anses förbjuden. Även andra typer av privata bisysslor kan för deras del ofta vara otillåtna, t. ex. näringsverksamhet i egen regi eller ersättningsgivande enskilda uppdrag med rättslig anknytning eller styrelseuppdrag i affärsföretag.”

Som nämnts ansåg föredragande statsrådet att bisyssleutredningens synpunkter på frågan om bisysslas tillåtlighet kunde bli till god ledning vid tillämpningen av rättsregeln. Ur propositionens redogörelse för utredningens synpunkter kan här återges följande (prop. 1970: 72 s. 58 f):

”En samlad bedömning bör ske av de omständigheter som kan ha betydelse för att bevara allmänhetens förtroende till ovälden, heter det bland annat. Storleken av risken i det aktuella fallet och den försvarliga riskgraden bör alltså bedömas. Utredningen anför därom följande. Den närmare beskaffenheten av såväl arbetstagarens som myndighetens uppgifter bör tillmätas betydelse. Till omständigheter som medför att endast en jämförelsevis låg riskgrad bör accepteras hör exempelvis att arbetstagaren eller myndigheten har typiskt maktutövande funktioner eller har att förvalta allmän egendom, befatta sig med upphandlingsfrågor och dylikt eller utöva tillsyn över offentlig eller enskild verksamhet. Vidare är bisysslans omfattning och beskaffenhet av betydelse. En omfattande bisyssla kan anses vara riksfylld redan på grund av svårigheten att bestämma vad dess utförande kan kräva för åtgärder. Om uppgifterna i bisysslan är av mera kvalificerat slag, ligger däri ofta nog högre risker, likaså om bisysslan eller bisysslegivaren har beröring med myndighetens arbetsområde. Om bisysslan utförs för enskilds räkning, kan riskerna också ibland vara större, sammanhängande med att man mera sällan har att räkna med att offentliga myndigheter står i motsatsförhållande till varandra. Risker för tvåinstansjäv och liknande situationer bör emellertid beaktas. För riksbedömningen kan det vidare ha betydelse, om med bisysslan följer ekonomiska förmåner för arbetstagaren. Tillåtligheten röner enligt utredningen inflytande av att allmänna intressen kan tala för att arbetstagaren åtar sig sysslan. I en del fall kan ett mera typiskt arbetsgivarintresse ges ett visst beaktande. Det påpekas att riskgraden kan sänkas genom organisatoriska åtgärder av myndigheten. Utredningen anser att, när det gäller fackliga uppdrag, det ibland kan finnas anledning för myndigheterna att överväga sådana åtgärder för att undanröja risker för bristande förtroende. Det nämns också att ett starkt personligt intresse hos tjänstemannen för en viss

Prop. 1985/86:11 bisyssla i en del fall bör medföra att en högre risk godtas, t. ex. när det gäller ideella uppdrag'' (jfr prop. 1970:72 s. 75).

Några fall ur justitiekanslerns praxis

Det är naturligtvis inte möjligt att med anspråk på fullständighet i en lagtext konkret och detaljerat ange vilka bisysslor som är tillåtna resp. otillåtna i olika statliga tjänster. Med nödvändighet måste det i stället vara så att en sådan bestämmelse får en exaktare innebörd först genom den tolkning och tillämpning av bestämmelsen som sker i praxis. Bedömningar av bisysslor har gjorts både av domstol och av justitiekanslern (JK) och justitieombudsmännen (JO) (se SAV-cirkuläret). Från högskoleområdet saknas emellertid nästan helt exempel på sådana bedömningar. Följande fall ur JK:s praxis kan dock vara av visst intresse även för den som är verksam i högskolan.

1. Försvarets brevskola har till uppgift bland annat att meddela korrespondensundervisning och att utveckla och framställa utbildningshjälpmedel. JK fann i ett beslut 1974-12-20 att chefen för skolan åsidosatt bestämmelserna i 13 § statstjänstemannalagen (numera 6 kap. 1 § LOA) genom att driva eget företag inom i princip samma verksamhetsområde som skolans. JK uttalade även förvåning över att chefen för armén trots kännedom om bisysslan utan några invändningar godtagit att chefen för brevskolan innehade den.

2. En byrådirektör vid försvarets materielverk bedrev bolagsverksamhet vid sidan av tjänsten och med nära anknytning till med denna förenade arbetsuppgifter. JK fann i ett beslut 1975-04-29 att bisysslan uppenbarligen kunde hos utomstående rubba förtroendet till tjänstemannens liksom andra tjänstemäns hos verket opartiskhet i tjänsten och även skada verkets anseende. Enligt JK:s mening var det fullt klart att tjänstemannens bolagsverksamhet stått i strid med lagen. JK uttalade vidare att tjänstemannens närmast högre chefer handlat felaktigt genom att trots kännedom om bolagsverksamheten inte ha reagerat mot bisyssleinnehavet genom någon form av ingripande.

JK anförde i ärendet bland annat följande om innebörden av lagen:

''I uttrycket opartiskhet ligger bland annat ett krav på att tjänstemannen inte får i sin privata verksamhet draga fördel av sin statliga anställning. Det skall särskilt understrykas att det, för att bisyssleverksamhet skall anses strida mot lagen, inte är nödvändigt att förtroendet verkligen rubbats eller ens att något speciellt inträffat som är ägnat att sätta allmänhetens tilltro på spel. Det är tillräckligt att förtroendet kan rubbas på grund av bisyssleverksamhetens blotta existens.''

3. Chefen för styrelsen för teknisk utveckling (STU) hade styrelseuppdrag i ett institut inom STU:s verksamhetsområde. Han hade också aktier i sådant företag. JK fann i ett beslut 1975-07-01 att tjänstemannens engagemang i företaget stått i strid med 13 § statstjänstemannalagen. JK uttalade bland annat följande:

”Med hänsyn till att STU har huvudansvaret för initiativ och stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete i vårt land måste det vara ett oavvisligt krav att styrelsens chef inte har några ekonomiska eller andra bindningar till enskilda företag eller personer inom den samhällssektor STU skall betjäna.”

JK:s slutsats blev att chefen hade gjort sig skyldig till tjänstefel. JK gör i sin sammanfattning av ärendet ett allmänt uttalande av principiellt intresse:

”Ärendet belyser på ett slående sätt de komplikationer som följer eller kan följa av att en statstjänsteman eller annan inom statsmyndighet verksam person jämsides med denna arbetsuppgift driver egen ekonomisk verksamhet eller har bindningar till sådan verksamhet inom området för myndighetens åligganden och arbetsuppgifter. Särskilt betydelsefullt att beakta är att engagemang av detta slag lätt inger parter och allmänhet misstankar om att allt inte går rätt till hos myndigheterna. I detta fall kan enligt JK t. ex. den misstanken uppkomma att chefen för STU genom en välvillig bedömning – eventuellt genom påverkan av andra beslutsfattare – av frågor om anslag till X-institutet (enskilt företag) gynnat sina egna intressen såsom forskare hos institutet men framför allt såsom den störste aktieägaren i Y-bolagen som samarbetat med institutet. Det finns ingenting som tyder på att något sådant förekommit men enbart den omständigheten att risker för misstankar av detta slag kan uppkomma är många gånger tillräckligt för att avveckla engagemanget. Det är bland annat synsätt av detta slag som ligger bakom bisysslebestämmelserna i lagen.”

Regeringsbeslut

Regeringen har i ett antal beslut gett sin syn på tillåtligheten av bisysslor i konkreta fall. Från högskoleområdet kan anföras ett par exempel.

1. En försöksledare vid en av lantbruksuniversitetets institutioner var projektsansvarig för forskning rörande ventilation i djurstallar. Försöksledaren ägde hälften av aktierna i ett bolag som tillverkade och sålde ventilationsdetaljer. – Regeringen ansåg att försöksledarens verksamhet hos bolaget inte var förenlig med 6 kap. 1 § LOA (beslut 1980–05–29).

2. Regeringen har vidare avgjort ett bisysslefall från högskolan i Luleå som är av principiellt intresse. Det gällde en professor, tillika prefekt och föreståndare vid en institution samt en forskningsingenjör vid institutionen. Omständigheterna var bl. a. att dessa ägde vardera en tredjedel av aktierna i ett bolag och var ledamöter i bolagets styrelse. Detta bolag drev egen ekonomisk verksamhet, grundad på kunskapsutveckling inom institutionens ämnesområde. Institutionen bedrev i väsentlig omfattning uppdragsforskning för bolagets räkning avseende vidareutveckling av bolagets tillverkningsmetoder och produkter.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) hade i ärendet funnit att bisysslorna var såväl jävsgrundande som förtroendeskadliga och därmed oförenliga med 6 kap. 1 § LOA.

JK yttrade sig i ärendet hos regeringen och anförde att han inte gjorde någon annan bedömning av rättsläget än den UHÄ gjort. JK uttalade också följande:

”I ärendet har från olika håll till stöd för att det av UHÄ meddelade beslutet bör ändras åberopats näringspolitiska skäl. Sådana skäl är – hur starka de än är – i detta sammanhang inte av beskaffenhet att inverka på den av UHÄ gjorda bedömningen.

Vidare har i ärendet anförts argument av rättspolitisk art de lege ferenda för en särskild bedömning av bisysslors tillåtlighet för offentligt anställda med arbetsuppgifter som avser forskning av innovativ natur. Jag känner mig inte övertygad om att en sådan kategoriklyvning är möjlig inom den offentliga tjänsten. I den mån statliga forskningsinstitut står öppna för uppdragsforskning måste uppdragsgivarnas förtroende för verksamheten få stor betydelse för dels statens möjligheter att göra uppdragsverksamheten lönsam, dels verksamhetens förmåga att stimulera den industriella utvecklingen inom en vid ram.”

Enligt regeringens bedömning var de båda arbetstagarnas engagemang i bolaget inte förenligt med 6 kap. 1 § LOA (beslut 1982-09-16).

Synpunkter på hur bisysslereglerna bör tolkas inom högskolan

För högskoleområdet har hittills saknats en allmän vägledning vad gäller bisysslefrågorna. Arbetsgruppen avser nu att i anslutning till den ovan lämnade redogörelsen för lagregler och myndighetsbeslut anföra vissa synpunkter på hur reglerna bör tillämpas i fråga om de anställda vid högskoleenheterna.

Med hänsyn till de stora variationer som råder mellan olika typer av bisysslor i fråga om både art och omfattning är det givetvis inte möjligt att i detalj ange vilka som är resp. inte är förenliga med olika tjänster inom högskolan. Bedömningarna måste också vara beroende av de aktuella förhållandena vid ifrågavarande institution m.m. Såsom bisyssleutredningen har anført (se ovan sid. 5 f) får man i det enskilda fallet göra en samlad bedömning av de omständigheter som kan ha betydelse för att bevara allmänhetens förtroende för tjänstemannens och hans eller hennes kollegers opartiskhet i tjänsteutövningen samt högskoleenhetens anseende.

I anslutning till utredningens resonemang kan rent allmänt sägas att högskoleenheter och deras anställda i jämförelse med förhållandena vid många andra myndigheter endast i mindre utsträckning har typiskt maktutövande eller tillsynsbetonade funktioner. Av betydelse för toleransnivån i fråga om bisysslor måste givetvis också vara den funktion en person har inom högskoleenheten. För den enskilde forskaren kan en högre nivå tolereras än för den som har förhållandevis större inflytande över högskoleenhetens verksamhet, dvs. rektor, prefekt osv. Befattningshavare i arbetsledande och resursfördelande ställning måste alltså vara särskilt försiktiga när de åtar sig bisysslor.

Arbetsgruppen vill nu något närmare belysa hur olika bisysslor förhåller sig till den uppdragsverksamhet som högskoleanställda utför i sin statliga tjänst. I de sammanhangen har framhållits att stora krav på obunden vetenskaplig bedömning ställs på forskaren. Ofta har framhållits att ordningen med att det är tjänstemannen själv som skall avgöra tillåtligheten av

en bisyssla kan ge upphov till intressekonflikter mellan forskarens bisyssla och hans tjänst inom högskolan. Misstänkliggörande av en forskares opartiskhet förekommer inte sällan.

LOA-regelns syfte är att garantera statstjänstemäns opartiskhet i tjänsten och att bevara myndighetens anseende. Regeln syftar således bl. a. till att garantera att en statstjänsteman inte blir oanvändbar för de uppgifter som han eller hon har anställts för, dvs. att vederbörande på grund av jäv inte kan fullgöra uppgifterna. En statstjänsteman bör naturligtvis undvika att åta sig en bisyssla som medför att risk för jäv uppkommer för honom eller henne i tjänsteutövningen. En sådan risk kan konkret bestå i t. ex. fara för framkallande av misstankar om att tjänstemannen kan komma att prioritera vissa forskningsområden och arbetsuppgifter för att gynna bisysslan. Den som har att handlägga ett ärende är nämligen jävig om saken angår honom själv eller någon honom närstående person eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående. Detsamma gäller om han eller någon honom närstående är s. k. ställföreträdare för part (4 § 1 och 2 förvaltningslagen 1971:290, ändrad senast 1980:103).

Innehavet av en bisyssla får i princip inte hindra en högskoleanställd från att kunna medverka i varje från utbildnings- och forskningssynpunkt angeläget projekt, oavsett vem som är beställare. Han eller hon skall i tjänsten kunna bedriva eller medverka i uppdragsforskning och handlägga därmed sammanhängande ärenden, som t. ex. debitering av uppdraget.

Att driva egen ekonomisk verksamhet med anknytning till den egna institutionens verksamhetsområde kan lätt ses som förtroendeskadligt. I de fall högskoleforskare har privata bolag med sådan anknytning kan allmänheten få uppfattningen dels att högskoleenheten och dess resurser "står bakom" bolaget, dels att verksamheten vid institutionen mer blir styrd av privata intressen än av högskoleenhetens egna intressen. Ekonomisk verksamhet konstitueras dock inte bara t. ex. genom ägandet av samtliga aktier i ett bolag. Även om ett ägarengagemang i sig inte alltid är förtroendeskadligt, kan nämligen ett sådant deläggande som medför ett betydande intresse för handhavandet av ett företags direkta verksamhet i en del fall räknas hit.

Om förhållandet är sådant att ett bolag ger forskningsuppdrag åt högskoleenheten, krymper utrymmet för ägarengagemang som ej utgör förtroendeskadlig bisyssla ytterligare. Detta gäller oavsett om högskoleenheten samtidigt har uppdrag från företag som är konkurrenter till bolaget eller inte. Helt klart är att en högskoleanställd forskare inte – såsom i ett av de ovan refererade fallen – kan i tjänsten bedriva uppdragsforskning för ett företag, där han eller hon har ett betydande ägarinflytande.

Även när det gäller att avgöra tillåtligheten av ett uppdrag som enbart styrelseledamot i ett bolag eller som konsult måste en viktig omständighet för bedömningen vara tyngden i engagemanget, dvs. det mått av inflytande och möjlighet till påverkan som uppdraget i det enskilda företaget faktiskt ger. Ibland kan allmänna intressen tala för att ett styrelseuppdrag bör kunna godtas från förtroendesynpunkt. Det är när uppdraget avser ett bolag som staten helt eller delvis äger. Att en statstjänsteman i sådana fall

representerar staten som aktieägare kan normalt inte ses som otillåtet, även om bolagets verksamhet knyter an till verksamhetsområdet för den myndighet där tjänstemannen är anställd. Skulle problem i något fall anses föreligga, kan de lösas genom ett entledigande från uppdraget i fråga.

Begäran om besked

Som har framgått är det den enskilde arbetstagaren som själv har ansvaret för bedömningen av om en bisyssla är tillåten eller inte. Men arbetstagaren har samtidigt rätt att få hjälp av sin myndighet med bedömningen i ett konkret fall. Ofta kan han eller hon diskutera saken med en företrädare för myndigheten vid ett informellt samtal. Myndigheten är också skyldig att på begäran av arbetstagaren lämna ett skriftligt besked om en bisysslas förenlighet med 6 kap. 1 § LOA.

En arbetstagare vid en högskoleenhet som funderar på att åta sig en bisyssla bör alltid, om han är det minsta tveksam om bisysslans tillåtlighet, anmäla det till rektorsämbetet och begära ett sådant besked. Detsamma gäller givetvis den som redan har en bisyssla och som är osäker på om den egentligen kan accepteras. Det bör visserligen observeras att ett positivt besked från rektorsämbetet i och för sig inte befriar arbetstagaren från ansvaret för att även i fortsättningen se till att bisysslan är förenlig med hans tjänst. Men myndighetens uttalande är naturligtvis ägnat att i hög grad påverka bedömningen av frågan om en cv. påföljd för hans eller hennes bisyssleinhav (se prop. 1970: 72 s. 77). Det är alltså bra att ha ett positivt besked från rektorsämbetet att kunna falla tillbaka på. Vissa högskoleanställda skall för att få besked i stället för till rektorsämbetet vända sig till UHÄ. Detta gäller den som är rektor, förvaltningschef, överbibliotekarie, driftchef vid datorcentral och den arbetstagare vid en högskoleenhet som även är ledamot av högskolestyrelsen.

Ett negativt besked från rektorsämbetet kan överklagas hos UHÄ. UHÄ:s beslut kan överklagas hos regeringen. I regeringskansliet handläggs besvärssårendet av utbildningsdepartementet i samråd med övriga närmast berörda departement.

Bisysslor i kollektivavtal

I fråga om de bisysslor som inte är förtroendeskadliga kan här ur den angivna artikeln i Förvaltningsrättslig Tidskrift anges följande:

”De offentliganställda arbetstagarnas rätt att ta icke förtroendeskadliga bisysslor regleras inte i lag utan i stället i kollektivavtal eller andra avtal.

Enligt 8 § 1 mom. AST får arbetsgivaren i vissa fall avkräva arbetstagaren uppgift om innehav av bisysslor och deras *omfattning*. En tjänsteman är enligt AST således skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han innehar bisyssla. Men sådan uppgift om bisyssla får avkrävas tjänstemannen bara om arbetsgivaren finner anledning till det med hänsyn till tjänstemannens sätt att utöva sin tjänst. Arbetsgivaren kan sedan enligt AST också ålägga tjänstemannen att helt eller delvis upphöra med en bisyssla, som enligt arbetsgivarens bedömning inverkar hindrande på tjänsteutövningen.

De befogenheter som enligt AST tillkommer myndigheterna bör enligt 1970 års proposition – såsom också bisyssleutredningen hade framhållit – användas något oftare än dittills. Det bör enligt propositionen därför exempelvis under utbildningskurser för tjänstemän i chefsställning betonas inte bara att myndigheterna i egenskap av arbetsgivare – med hänsyn främst till sina personalvårdande uppgifter – är skyldiga att söka bilda sig en riktig uppfattning om varför en anställd inte sköter sitt arbete tillfredsställande. Det bör också betonas att det därvid i vissa fall kan finnas anledning att utnyttja de möjligheter som AST erbjuder.

Det kan nämnas att ett åläggande enligt 8 § 1 mom. att lämna uppgift om bisysslor eller att sluta med en bisyssla utgör ett beslut med stöd av en s. k. arbetsgivarventil, dvs. ett skälighetsavgörande. Det innebär att det av arbetstagaren kan överklagas genom besvär i administrativ ordning, i regel hos regeringen.

I 1970 års proposition uttalas i fråga om s. k. *konkurrensbisysslor* att det är sådana bisysslor vilkas utövande – utan att inverka på förtroendefrågan – innebär att tjänstemannen konkurrerar med anställningsmyndigheten i dess näringsverksamhet. Såvitt kunde bedömas av bisyssleutredningens undersökningar, ansågs sådana situationer i praktiken uppkomma relativt sällan. Det är myndigheternas sak att på vanligt sätt ta upp sådana frågor som man anser påkalla en avtalsreglering till diskussion med SAV, framhålls det i propositionen.

Enligt 8 § 2 mom. AST är det i princip helt förbjudet att inneha en konkurrensbisyssla. De som är anställda vid en myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet, t. ex. ett affärsverk, får sålunda enligt AST inte inneha anställning eller uppdrag hos, ta del i eller själv eller genom annan driva företag inom området för denna verksamhet och inte heller annars i förvärvssyfte utöva verksamhet som berör nämnda område.

Detta förbud gäller dock inte i den mån arbetsgivaren skulle ha medgett annat. Om ett sådant medgivande har lämnats, är tjänstemannen enligt AST skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren om arten och omfattningen av konkurrensbisyslan. I en del fall är det regeringen som utövar arbetsgivarens befogenheter enligt 8 § 1 och 2 mom. AST (2 § förordningen 1978: 830 med regeringens arbetsgivarnyckel¹). Sålunda har regeringen förbehållit sig själv bl. a. att pröva frågor om medgivande att inneha konkurrensbisysslor. Praxis är här mycket restriktiv.

Som exempel på bisysslor som på sistone har diskuterats från konkurrenssynpunkt – också i dagspressen – kan nämnas meteorologernas medverkan i radio och television, m. m. (jfr SMHI:s tjänstemeddelande nr 4/1980)."

Från högskoleområdet kan nämnas att forskare i inte ringa utsträckning väljer att bedriva forskningsarbete för sektorsorgan, myndigheter m. fl. i privat regi. Denna privata verksamhet drivs i olika former, från tillfällig free-lanceverksamhet till aktiebolag. Avgränsningen mot de uppgifter forskaren skall fullgöra inom ramen för sin tjänst är ofta oklar, vilket betyder att det i vissa fall kan röra sig om konkurrensbisysslor.

Regeringens medgivande krävs alltså för innehav av konkurrensbisyssla. Enligt ett uttalande av forskningssamverkanskommittén i betänkandet (SOU 1980: 46) Högskolan i FoU-samverkan (s. 193 f) borde en sådan bisyssla kunna tillåtas om en högskoleenhet av hänsyn till balansen

¹ Numera förordningen (1983: 142) med regeringens arbetsgivarnyckel.

Prop. 1985/86:11 mellan inomvetenskaplig resp. sektoriellt motiverad verksamhet eller av andra skäl inte skulle vara beredd att åta sig det aktuella arbetet. Ett villkor för tillstånd borde enligt kommittén dessutom vara att verksamheten bedrevs helt skild från vederbörande verksamhet inom högskolan.

Påföljder m. m.

Om en arbetstagare bryter mot lag- eller kollektivavtalsreglerna om bisysslor kan myndigheten ålägga honom disciplinpåföljd för tjänsteförseelse (10 kap. 1 § LOA). Disciplinpåföljderna är varning eller löneavdrag under högst 30 dagar med 22 procent. Disciplinärendet kan föras vidare till domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Som framgått tidigare bör arbetstagaren dock kunna räkna sig till godo ett positivt besked från myndigheten vad gäller bisysslans tillåtlighet.

Bryter arbetstagaren mot bestämmelserna i AST kan han också bli ålagd att betala skadestånd (54 § medbestämmandelagen 1975:580).

I allvarigare fall kan även t. ex. uppsägning komma i fråga.

Det bör än en gång framhållas att alla högskoleanställda som är det minsta tveksamma om en bisysslas tillåtlighet själva bör ta upp saken med sin myndighet, dvs. i de flesta fall med rektorsämbetet.

Regeringsrådet Jöran Mueller

1983-12-09

PM angående högskoleforskares rätt att ha bisysslor m. m.

1 Sammanfattning

Forskningen har en central roll för all utveckling inom och utom Sverige. Det är därför angeläget att forskningen stimuleras och att det ges goda möjligheter att föra ut forskningsresultaten till näringslivet och samhället i övrigt. Som ett led i det arbete som pågår för att främja forskningen och kontakterna mellan forskningen och bl. a. näringslivet föreslås i denna promemoria att lärare inom högskolan skall få rätt att utöva bisysslor avseende forskning, utvecklingsarbete och utbildning inom det ämnesområde deras tjänst inom högskolan avser. De skall också ha rätt att på annat sätt yrkesmässigt utnyttja de kunskaper och erfarenheter som de har inom sitt ämnesområde. Härmed avses bl. a. produktion, som grundar sig på uppfinningar som läraren gjort, och verksamhet som vetenskaplig konsult. Den enda begränsning som föreslås gälla beträffande dessa ämnesbundna bisysslor ligger däri att omfattningen inte får vara så stor att läraren hindras att sköta sin tjänst vid högskolan. Samtidigt föreslås att högskolemyndigheterna och lärarna tillsammans skall verka för att bisysslorna utförs på sådant sätt att kraven på opartiskhet och saklighet i tjänsteutövningen inte rubbas och att förtroendet för högskolemyndigheten inte skadas.

Samtidigt föreslås vissa föreskrifter om uppdragsforskning. Med uppdragsforskning avses den forskning och det utvecklingsarbete som en högskoleforskare åtager sig att utöva för någon annans räkning, exempelvis för en myndighet eller ett företag. Uppdragsforskning sker alltid inom ramen för forskarens tjänst vid högskolan.

2 Allmän bakgrund

Forskningens centrala roll i utvecklingen inom och utom Sverige har betonats i många sammanhang. Det brukar därvid särskilt framhållas bl. a. att forskningen utgör en viktig förutsättning för att stimulera en långsiktig förnyelse av näringslivet och för att stärka näringslivets förmåga att konkurrera på världsmarknaden. En framgångsrik teknisk och industriell utveckling anses vara grundläggande för vår ekonomiska välfärd. Den främjar även samhällsutvecklingen i övrigt och påverkar våra levnadsförhållanden. Sålunda påverkas sociala och kulturella förhållanden i hög grad av forskningens framsteg. Enighet torde därvid råda om att behoven av forsk-

ning för att främja samhällsutvecklingen inte kan eller bör avse bara att skaffa fram ett förbättrat tekniskt och industriellt kunnande. Den forskning som har detta syfte måste förenas med forskning på en rad andra områden med syfte att ge oss bättre kunskaper och möjligheter att främja samhällsutvecklingen i dess helhet samt lära oss hur olika delar av utvecklingen påverkar andra delar därav. Vad som behövs är såväl grundforskning (dvs. ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer utan någon bestämd tillämpning i sikte) som tillämpad forskning (dvs. ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer med en bestämd utveckling i sikte). Till forskningen knyts även utvecklingsarbetet¹ varmed i denna promemoria avses ett systematiskt utnyttjande av vetenskaplig och annan kunskap samt nya idéer för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande produkter m. m.

När det gäller att tillgodose behoven av forskning är högskolans forskning och forskarutbildning, förhållandena inom högskolan och effektiviteten i högskolans verksamhet av grundläggande betydelse. Hos högskolans personal finns kunskaper och erfarenheter som behövs för högt kvalificerad forskning och utbildning inom de flesta ämnesområden som är av betydelse för utvecklingen. Dessa kunskaper utvecklas och förnyas kontinuerligt såväl inom traditionella som in i nya ämnesområden. Det har ofta framhållits att högskolan för att fullgöra sin uppgift behöver nära kontakter med samhällslivet, såväl med den offentliga som den privata delen därav. Inte minst inom de tekniska, naturvetenskapliga, medicinska, farmaceutiska och ekonomiska områdena utgör sådana kontakter en ömsesidig stimulans av stort värde. Sålunda stimulerar det kunnande och de erfarenheter som finns inom högskolan näringslivets utveckling samtidigt som kunskaper och erfarenheter inom näringslivet och näringslivets behov av nytt kunnande och nya produkter stimulerar utvecklingen inom högskolan.

Det anförda aktualiserar frågor om hur man bäst kan främja en ömsesidigt stimulerande samverkan mellan högskolan, å ena, och samhällslivets övriga – såväl offentliga som privata – delar, å andra sidan. Sådana frågor har också tid efter annan utretts och debatterats. En sådan utredning har gjorts av forskningsverksamhetskommittén, FOSAM, i betänkandet (SOU 1980:46) Högskolan i FoU-samverkan. På grundval av detta betänkande har sedermera vissa beslut fattats av riksdagen (se prop. 1981/82: 106; UbU 1981/82: 37; rskr 1981/82: 397).

3 Utredningsarbete

3.1 Tidigare utredningsarbete

I propositionen 1981/82: 106 (s. 88) uttalade det föredragande statsrådet att han delade FOSAM:s och universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) mening att det borde ges fastare regler för forskarnas rätt till bisysslor. Enligt

¹ Begreppet utvecklingsarbete har en delvis annan innebörd i högskolelagen (1977: 218).

statsrådets mening fick reglerna om forskarnas rätt till bisysslor inte hindra den forskning som kunde och borde bedrivas inom högskolan till förmån för t. ex. näringslivet i en omliggande region. Statsrådet tillade att frågan om fastare regler om forskarnas rätt till bisysslor då skyndsamt utreddes inom regeringskansliet. Riksdagen fann att utredningsarbetet inte borde föregripas genom t. ex. ett uttalande av riksdagen (UbU 1981/82: 37 s. 40).

Nämnda utredning inom regeringskansliet redovisades i en den 11 maj 1983 daterad "Rapport från en arbetsgrupp inom regeringskansliet angående högskoleanställdas bisysslor". I denna rapport redovisas gällande bestämmelser om bisysslor i kollektivavtal och i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. I rapporten redovisades också vissa avgöranden avseende tillämpning av nämnda lagrum och motsvarande tidigare lagstiftning. Några nya fastare regler om forskares rätt föreslogs däremot ej i rapporten.

3.2 Mitt utredningsuppdrag

Uppdraget att utforma nya regler om rätt för forskare inom högskolan att utöva bisysslor har därefter (vid månadsskiftet september – oktober 1983) lämnats mig. Arbetet skulle bedrivas med stor skyndsamhet.

Utredningsarbetet har bedrivits i nära kontakt med bl. a. företrädare för UHÄ och styrelsen för teknisk utveckling STU, samt för tekniska högskolan i Stockholm, universitetet i Linköping, Chalmers tekniska högskola, högskolan i Luleå och Sveriges lantbruksuniversitet. Samråd har skett med företrädare för SACO/SR och Universitetslärarförbundet.

4 Gällande bestämmelser

Gällande bestämmelser om rätt för statligt anställda att inneha bisysslor finns dels i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning dels i kollektivavtal nämligen 8 § i allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän, AST.

Föreskrifterna i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning har följande lydelse: "Arbetstagare får ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen."

Föreskrifterna i AST avser dels s. k. arbetshindrande bisysslor, 8 § 1 mom., dels s. k. konkurrensbisysslor, 8 § 2 mom. Dessa föreskrifter har följande lydelse:

8 § 1 mom.

"Tjänsteman är skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren huruvida och i vilken omfattning han innehar bisyssla. Uppgift om bisyssla får avkrävas tjänsteman endast om arbetsgivaren finner anledning därtill med hänsyn till tjänstemannens sätt att utöva tjänsten.

Arbetsgivaren får ålägga tjänsteman att helt eller delvis upphöra med bisyssla som enligt arbetsgivarens bedömande inverkar hindrande på tjänstutövningen.”

8 § 2 mom.

”Tjänsteman vid myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet får inte inneha anställning eller uppdrag hos, ha del i eller själv eller genom annan driva företag inom området för denna verksamhet och inte heller annars i förvärvssyfte utöva verksamhet som berör nämnda område (konkurrensbisyssla).

Det som sägs i första stycket gäller inte i den mån arbetsgivaren medger annat. Har sådant medgivande lämnats, är tjänstemannen skyldig att på anfordran lämna uppgift till arbetsgivaren om arten och omfattningen av konkurrensbisysslan.”

Om en arbetstagare bryter mot bestämmelserna i lagen om offentlig anställning eller i AST om bisysslor kan disciplinpåföljd för tjänstförseelse ådömas enligt 10 kap. 1 § lagen om offentlig anställning. Disciplinpåföljderna är varning eller löneavdrag under högst 30 dagar med 22 procent. Ett sådant ärende kan föras vidare till domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Bryter en arbetstagare mot någon av bestämmelserna i AST om bisysslor kan han också förpliktas att utge skadestånd. I allvarligare fall kan en arbetstagare som är förordnad tills vidare sägas upp enligt lagen (1974:12) om anställningsskydd. Forskare som är anställd med fullmakt kan däremot inte sägas upp. Avskedande enligt 11 kap. lagen om offentlig anställning torde knappast bli aktuellt på grund av brott mot bisysslebestämmelserna.

Varje arbetstagare hos staten har rätt att få besked av myndighet om en bisyssla är förenlig med föreskrifterna i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

Den närmare innebörden i gällande bestämmelser om rätt till bisysslor har analyserats i den förut redovisade rapporten (sidan 1 sista stycket och sidorna 3–9 samt sidan 10 första och andra styckena) angående högskoleanställdas bisysslor till vilken analys här hänvisas.

När det gäller att bedöma vilka nya regler om högskoleforskarnas bisysslor som behövs, bör två avgöranden av regeringen uppmärksammas. Det ena (beslut 1980-05-29) avser en forskare vid Sveriges lantbruksuniversitet och det andra forskare vid en högskoleenhet inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde (beslut 1982-09-06).

Forskaren vid Sveriges lantbruksuniversitet var försöksledare vid institutionen lantbrukets byggnadsteknik vid lantbruksvetenskapliga fakulteten. Han var i denna egenskap projektansvarig för forskning rörande ventilation i djurstallar. För verksamheten vid nämnda institution gäller att den syftar till att främja verksamheten inom berörda del av samhället och näringslivet. Den skall också syfta till att ge vägledning för ett ändamålsenligt bedrivande av bl. a. husdjurskötsel – jfr 8 kap. 1 och 2 §§ förordningen (1977:344) för Sveriges lantbruksuniversitet. Försöksledaren var inte lärare vid universitetet (12 kap. 1 § förordningen för Sveriges lantbruksuni-

versitet). Han ägde hälften av aktierna i ett aktiebolag som tillverkade och sålde ventilationsutrustning till djurstallar. Andra företag inom ventilationsområdet hade i anledning av försöksledarens engagemang i bolaget ifrågasatt institutionens objektivitet och integritet vilket ledde till att institutionen inte kunde medverka i vissa s. k. serieprovningar av ventilationsutrustning. Regeringen uttalade i sitt beslut den 29 maj 1980, att försöksledarens verksamhet hos bolaget inte var förenlig med bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning, såvitt avsåg hans tjänst hos universitetet.

Det andra avgörandet av regeringen som är av särskilt intresse i detta sammanhang avser anställda vid en högskoleenhet inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. För dessa högskoleenheter finns, som bekant, inte någon motsvarighet till de bestämmelser om programbunden forskning och försöksverksamhet i 8 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet enligt vilka universitetet är skyldigt att bedriva forskning och försöksverksamhet som främjar verksamheten inom berörda delar av näringslivet. För högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde gäller i fråga om forskningen endast de allmänna föreskrifterna i 1 och 2 §§ högskolelagen (1977: 218) samt principerna om forskningens frihet enligt 14 § samma lag och föreskrifter om att vissa lärare – däribland professorerna – skall forska inom sina tjänsters ämnesområden.

Regeringens avgörande avser dels en professor – dvs. en lärare enligt 19 kap. 1 § högskoleförordningen (1977: 263) – dels en förste forskningsingenjör som inte var lärare vid högskoleenheten. Professorn innehade professuren i bearbetningsteknik vid institutionen för material- och bearbetningsteknik vid högskoleenheten. Han var också prefekt och föreståndare för avdelningen för bearbetningsteknik vid institutionen. Forskningsingenjören var anställd vid samma institution. De ägde vardera en tredjedel av aktierna i ett aktiebolag. Båda var ledamöter i bolagets styrelse. Bolaget ägde i sin tur hälften av aktierna i ett annat bolag. Professorn var ledamot i styrelsen även för detta bolag. Bolagen bedrev ekonomisk verksamhet inom institutionens verksamhetsområde. Verksamheten avsåg produktion och försäljning av plåtprodukter. Inom institutionen hade i väsentlig utsträckning bedrivits uppdragsforskning för bolagens räkning. Uppdragsforskningen hade avsett vidareutveckling av bolagens tillverkningsmetoder och produkter. Regeringen fann i sitt beslut den 16 september 1982 att professorns och forskningsingenjörens engagemang i de båda bolagen inte var förenlig med bestämmelserna i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning.

Inte i något av de här redovisade två avgörandena av regeringen anges någon annan motivering än att regeringen redovisar de faktiska omständigheter som legat till grund för avgörandena.

Den närmare innebörden i regeringens avgörande beträffande försöksledaren vid Sveriges lantbruksuniversitet torde kunna sammanfattas sålunda: *Om en anställd vid universitetet i sin tjänst är skyldig att medverka i den programbundna forskning och den försöksverksamhet, som universitetet har att bedriva till gagn för berörda delar av samhället och näringsli-*

vet, får han inte samtidigt själv – eller genom förmedling av ett aktiebolag – bedriva produktion och försäljning av produkter som berörs av nämnda forskning eller försöksverksamhet. Detta gäller i synnerhet om den anställde är skyldig att i sin tjänst medverka i en bedömning av sådana produkter från andra företag.

Av det andra regeringsärendet, som avser bisysslor för forskare vid en högskoleenhet inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, torde kunna slutas främst att bedömningen av frågan huruvida en bisyssla för en högskoleforskare är förenlig med 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning blir beroende av bl. a. om forskaren i sin tjänst vid enheten bedriver uppdragsforskning eller ej. Bedriver han uppdragsforskning kan arten och omfattningen därav också påverka bedömningen. I det aktuella fallet avsåg bisysslan ett engagemang i två bolag, i vilka de båda forskarna hade ett betydande inflytande. Samtidigt utförde forskarna inom ramen för sina tjänster vid högskoleenheten uppdragsforskning på uppdrag av bolagen.

5 Egna överväganden

5.1 Allmänna synpunkter

Av de två regeringsavgöranden, som redovisats i det föregående, kan slutas att gällande föreskrifter om bisysslor – främst 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning – gör det omöjligt för de inom högskolan anställda att vid sidan av sina tjänster – själva eller genom förmedling av någon juridisk person – utnyttja sina kunskaper och erfarenheter i produktiv verksamhet. Detta gäller även i fråga om forskarnas egna uppfinningar och sådana produktionsmetoder som forskarna själva utvecklat. Det bör understrykas att forskarna alltså inte kan utnyttja sina kunskaper och erfarenheter just inom de ämnesområden där forskarna i allmänhet representerar ett alldeles särskilt stort kunnande.

Att sådana hinder skall föreligga strider klart mot det allmänt accepterade önskemålet att forskningsresultaten snabbt bör kunna föras ut i näringslivet och samhället i övrigt och kunna tillgodogöras till gagn för samhällets utveckling såväl i ekonomiskt som andra hänseenden.

Om forskarna inom högskolan inte får klara och goda möjligheter att föra ut sina kunskaper och erfarenheter i näringslivet och i samhällslivet i övrigt riskerar högskolan att förlora många högt kvalificerade forskare därför att dessa i valet mellan att fortsätta som forskare inom högskolan och att utnyttja sina kunskaper i produktiv verksamhet väljer det senare. Andra forskare kan befaras aldrig vilja ta anställning inom högskolan.

De hinder som nu finns mot att forskare inom högskolan utnyttjar sina kunskaper i produktiv verksamhet kan sägas i viss mån strida mot grunderna för den föreskrift i 1 § andra stycket lagen (1949:345) om rätten till arbetstagares uppfinningar av vilken framgår att lärare vid högskolan förfogar över sina patenterbara uppfinningar utan de begränsningar som gäller för andra arbetstagare.

Syftet med det utredningsarbete som anförtrotts mig är att få fram sådana nya regler om högskoleforskarnas bisysslor att hinder av det slag som beskrivits i det föregående så långt möjligt undanröjs.

En utgångspunkt för arbetet med de nya reglerna om högskoleforskarnas bisysslor bör vara det faktum att forskarna sedan länge utför forskning och utvecklingsarbete på uppdrag från personer som står utanför högskolan inte bara såsom bisysslor vid sidan av sina högskoletjänster utan också i betydande utsträckning inom ramen för sin tjänstgöringsskyldighet vid högskolan. Denna form av forskning och utvecklingsarbete brukar betecknas uppdragsforskning. Det finns f. n. inte någon författningsbestämmelse i vilken högskoleforskarnas rätt att åtaga sig uppdragsforskning uttryckligen anges. Bakgrunden till att uppdragsforskningen förekommer torde vara att söka i bl. a. det förhållandet att högskolan ofta inte har tillräckliga resurser för att täcka kostnaderna för den forskning som högskoleforskarna är skyldiga att bedriva. Forskarna har då för att överhuvudtaget kunna bedriva viss forskning nödgats skaffa erforderliga medel från annat håll. En viktig finansieringskälla har – vid sidan av forskningsråden, STU och fonder av skilda slag – varit näringslivet som beställt forskning hos högskoleforskarna.

Mot denna bakgrund bör en reglering av högskoleforskarnas bisysslor bygga på bl. a. de regler som bör gälla i fråga om uppdragsforskningen. Utredningsarbetet har därför inriktats på att få fram ett regelsystem för såväl rätten till uppdragsforskning som rätten att få ha bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete. En svårighet är därvid att föreskrifterna om högskoleforskarnas tjänstgöringsskyldighet är så knapphändiga att gränsen mellan forskarnas tjänstgöringsskyldighet och deras bisysslor inte minst tidsmässigt är svävande.

Med utgångspunkt i den allmänna bakgrund som angetts i avsnitt 2 synes målet för utredningsarbetet böra vara att få fram ett regelsystem som främjar forskningen oavsett om den bedrivs inom högskolan eller utanför högskolan. Detta bör kunna ske genom att möjliggöra nära kontakter och en inbördes stimulans mellan forskarna inom och utanför högskolan. En väg att främja sådana kontakter är att ge forskarna inom högskolan goda möjligheter dels att bedriva uppdragsforskning, dels att ha bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete för exempelvis näringslivet, dels att ha bisysslor som avser engagemang i sådan produktiv verksamhet som bygger på högskoleforskarnas kunskaper och erfarenhet. Genom sådan verksamhet förvärvar högskoleforskarna nya kunskaper och erfarenheter som regelmässigt också kommer verksamheten inom högskolan till del. Inte minst viktigt är därvid att högskoleforskarna förvärvar kännedom om näringslivets behov av forskning och utvecklingsarbete. Med goda möjligheter till uppdragsforskning och bisysslor av nyss angivet slag ökar också högskolans möjligheter att få och behålla kvalificerade forskare; dessa behöver ju då inte lämna sina högskoletjänster för att få medverka i forskning och utvecklingsarbete eller produktiv verksamhet utanför högskolan. Samtidigt får det antagas att forskarna i samband med sina bisysslor skaffar högskolan nya och intressanta forskningsobjekt. Ett genomförande härav kan öka högskolans kunnande och forskningskapacitet.

En annan väg att öka kontakterna har tillämpats redan under en tid, nämligen att engagera forskare inom näringslivet på deltid inom högskolan såsom adjungerade professorer.

I detta sammanhang bör också beaktas att det kan behövas generösare regler för högskoleforskarens bisysslor även för att stärka högskolans förmåga att med framgång konkurrera med utländska universitet och högskolor om forskningsuppdrag från framförallt det svenska näringslivet. Många utländska institutioner är nämligen inte bundna av lagregler motsvarande exempelvis 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning. Vid vissa utländska universitet och högskolor finns också en skyldighet för forskarna att under del av sin arbetstid stå till näringslivets förfogande.

Till de nya regler om högskoleforskarnas rätt att bedriva uppdragsforskning och rätt att utöva bisysslor bör knytas administrativa föreskrifter för att trygga högskoleenheternas anseende och tillgodose kravet på opartiskhet och saklighet i forskarnas tjänsteutövning.

Under utredningsarbetets gång har ibland ifrågasatts om inte föreskrifterna om högskolans uppgifter borde kompletteras med någon regel av innebörd att högskolan skall beakta behovet av att främja näringslivets utveckling eller något liknande. Behovet av en sådan regel synes vara tämligen begränsad. En sådan regel skulle dessutom rubba högskolans nuvarande oberoende och även i övrigt få konsekvenser som inte nu kan överblickas. Det är därför inte lämpligt att i detta sammanhang närmare utreda om en sådan regel behövs. Inte heller bör nu utredas om högskoleforskarnas åliggande bör preciseras. I enlighet härmed bör i denna promemoria inte diskuteras i vad mån det behövs någon regel om skyldighet för högskoleforskarna att under viss tid stå till näringslivets förfogande.

Frågor avseende behovet av särskilda organisationsformer för kontakterna mellan högskolan och näringslivet ingår inte i mitt utredningsuppdrag.

De nya föreskrifter om rätt till uppdragsforskning i tjänsten som behövs avser, såsom förutsatts i det följande, högskoleforskarna. Härmed avses de lärare inom högskolan, i vilkas skyldigheter ingår att bedriva forskning, dvs. innehavarna av tjänsterna som professor, adjungerad professor, docent och forskarassistent (se 19 kap. 3 § högskoleförordningen och 12 kap. 3 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet). Till kategorin högskoleforskare bör också räknas andra tjänstemän än lärare i vilkas arbetsuppgifter ingår forskning. Till denna grupp hör bl. a. innehavarna av tjänsterna som doktorand samt tjänsterna som statsagronom, statshortonom, statsveterinär och biträdande statsveterinär (se 12 kap. 4 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet).

De nya föreskrifterna om rätt till bisysslor bör gälla samma personer inom högskolan. De bör härutöver gälla även de statligt anställda lärare i vilkas arbetsuppgifter inte ingår forskning. Vad som i denna promemoria sägs om högskoleforskare bör alltså avse även denna grupp av lärare av vilka flertalet har sådan utbildning att det kan förväntas att det finns intresse för att anlita dem för bisysslor avseende forskning, utvecklingsarbete och utbildning.

I den kommunala högskolan kan endast ingå grundläggande högskoleut-

bildning enligt 15 § högskolelagen. De statligt reglerade tjänster som finns inom vissa delar av den kommunala högskolan är enligt gällande författningar inte avsedda för forskning. De nya regler om rätt till uppdragsforskning som föreslås i denna promemoria blir därför inte tillämpliga på innehavarna av dessa statligt reglerade tjänster. I konsekvens härmed bör de nya reglerna om rätt till bisysslor avseende forskning m. m. inte heller nu göras tillämpliga på dem.

För de ej statligt reglerade tjänsterna inom den kommunala högskolan finns f. n. inga statliga föreskrifter om uppdragsforskning eller bisysslor. Det bör inte heller komma i fråga att nu föreslå sådana.

5.2 Förslag till föreskrifter om uppdragsforskning för lärare vid högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde

Lärarna inom högskolan har sedan gammalt ansetts ha rätt att i sin tjänst bedriva forskning och utvecklingsarbete, s. k. uppdragsforskning för annans räkning. Sådana uppdrag kan komma från enskild person, myndighet utanför högskolan eller företag. Något författningsstöd härför finns inte f. n. Enligt vad som anförts i föregående avsnitt bör nu i författning uttryckligen anges att lärare inom högskolan har denna rätt. Därvid bör beaktas rätten till uppdragsforskning för lärare vid högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde inte kan göras obegränsad. Den måste begränsas för det första därför att uppdragsforskningen ingår i de arbetsuppgifter en lärare har i sin lärartjänst. Detta innebär att uppdragsforskningen måste ligga inom lärartjänstens ämnesområde. Vidare kan uppdragsforskning bedrivas endast av de lärare vilkas lärartjänster är avsedda för bl. a. forskning, dvs. tjänsterna som professor, adjungerad professor, docent och forskningsassistent (19 kap. 3 § högskoleförordningen). Vidare bör föreskrifterna om uppdragsforskning utformas så att det är möjligt att hindra sådan uppdragsforskning som hindrar utövandet av den övriga verksamhet som skall bedrivas vid berörd institution eller arbetsenhet. Därför behövs en föreskrift att uppdragsforskningen måste vara av den karaktären att den kan förenas med eller främja de undervisnings-, handlednings- och forskningsuppgifter som skall fullgöras vid lärarens institution eller arbetsenhet.

Vidare måste behovet av s. k. inomvetenskapligt motiverad forskning (se prop. 1981/82: 106 s. 65 ff) kunna tryggas. För att så skall kunna ske i alla lägen fordras en föreskrift om skyldighet för lärarna att bedriva sådan forskning. En dylik föreskrift finns inte f. n. och det har inte varit möjligt att i detta sammanhang utforma en sådan föreskrift. Tills vidare bör dock nyss föreslagen föreskrift även kunna trygga behovet av inomvetenskapligt motiverad forskning.

Rätten till uppdragsforskning måste kunna begränsas även av andra skäl, främst för att kunna skydda opartiskhet och saklighet inom högskolan. I princip bör det därför vara förbjudet att bedriva uppdragsforskning åt sig själv, vissa närstående och åt "egna" företag (jfr regeringens avgörande den 19 september 1982 om rätt för två forskare vid en högskoleenhet inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde att inneha viss bi-

syssla). Men det bör också vara möjligt att göra undantag från denna princip när det finns särskild anledning därtill. När undantag medges måste samtidigt sådana åtgärder vidtagas som tryggar opartiskhet och saklighet vid den högskoleenhet vid vilken uppdragsforskningen skall fullgöras så att förtroendet för enheten inte rubbas. Det bör i första hand ankomma på styrelsen för den högskoleenhet som berörs att svara härför.

När det gäller att bedöma vilka krav på opartiskhet och saklighet som aktualiseras i samband med uppdragsforskning, bör det vara rimligt att utgå ifrån att högskolan, men inte varje berörd högskoleenhet, kan vara opartisk i den meningen att varje rimligt krav på uppdragsforskning skall kunna tillgodoses. Har ett företag träffat avtal om att uppdragsforskning beträffande en viss fråga skall ske under ledning av en lärare vid en högskoleenhet, är det nämligen självfallet att företagets konkurrenter inte längre kommer att ha det förtroendet för den läraren eller den högskoleenheten att de vänder sig till samma lärare eller enhet med en begäran om uppdragsforskning i samma frågor. En sådan brist på förtroende för den enskilda läraren eller högskoleenheten är i den angivna situationen helt självklar. Den utgör alltså inte i något avseende grund för ingripande mot läraren eller högskoleenheten.

Eftersom uppdragsforskningen fullgörs inom ramen för lärarens tjänstgöringsskyldighet kan den också påverka högskoleenheten. Det kan gälla behov av lokaler och andra resurser. Det kan också gälla behov av ny personal m. m. samt förvaltning av de medel som ställs till förfogande för uppdragsforskningen. Med hänsyn härtill bör läraren aldrig kunna ensam ingå avtal om uppdragsforskning. Avtalet bör i stället i vad det avser andra frågor än själva åtagandet att bedriva viss forskning ingås under medverkan av högskoleenhetens styrelse. Å andra sidan kan enhetens styrelse ej heller ensam ingå avtal om uppdragsforskning eftersom den – med hänsyn till principen om forskningens frihet – inte kan tvinga lärarna att bedriva viss uppdragsforskning.

Det bör också ankomma på styrelsen för högskoleenheten att bedöma om uppdragsforskningen är av den karaktär att den enligt vad nyss anförts bör få bedrivas. Det bör slutligen vara en uppgift för styrelsen att pröva frågor om undantag från den föreslagna principen om förbud mot uppdragsforskning för vissa personers räkning.

5.3 Förslag till föreskrifter om uppdragsforskning för andra anställda vid högskoleenheter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde än lärare

Vad som föreslagits i avsnitt 5.2 om lärares rätt att bedriva uppdragsforskning bör kunna gälla även sådana andra tjänster vid högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde än lärartjänster i vilka ingår forskning. Till sådana tjänster hör tjänster som forskningsingenjör och tjänster som doktorand.

Vad som föreslagits i avsnitten 5.1 och 5.2 bör kunna gälla även vid Sveriges lantbruksuniversitet.

5.5 Förslag till föreskrifter om rätt till bisysslor för lärare och vissa andra forskare inom högskolan

I avsnittet 5.1 har utförligt motiverats varför högskoleforskarnas rätt att utöva bisysslor bör vidgas. Vad där anförts avser genomgående bisysslor inom de områden där forskarna har den speciella kompetens som bör kunna utnyttjas bättre än som är möjligt enligt nu gällande föreskrifter om bisysslor. Denna speciella kompetens har en högskoleforskare regelmässigt inom ämnesområdet för sin tjänst inom högskolan. Det är också framförallt bisysslor inom detta område som påverkar forskarens förhållande till arbetsgivaren, högskolan. Den vidgning av rätten till bisysslor som behövs avser därför denna typ av bisysslor, som i förtsättning kallas *ämnesbundna bisysslor*. För övriga bisysslor – *inte ämnesbundna* – finns inte skäl att föreslå nya föreskrifter som avviker från vad som generellt gäller om statsanställdas bisysslor enligt 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning och kollektivavtal.

De nya föreskrifterna om högskoleforskarens rätt att utöva ämnesbundna bisysslor bör – mot bakgrund av vad som anförts i avsnittet 5.1 och mot bakgrund av de föreskrifter om uppdragsforskning som föreslagits i avsnittet 5.2 – ge högskoleforskarna rätt att utöva ämnesbundna bisysslor utan annan begränsning än den som följer av att det är fråga om bisysslor, dvs. en sysselsättning som skall fullgöras inom den tid som återstår sedan högskoleforskarna dels fullgjort sin tjänst vid högskolan, som i allmänhet har karaktär av en heltidssyssla, dels tagit i anspråk den tid som behövs för vila, rekreation och andra ändamål än yrkesarbete. Med andra ord bisysslor får inte avse sådant arbete som på grundval av sin kvalitet eller kvantitet hindrar innehavaren att på ett tillfredsställande sätt utöva det kvalificerade arbete som hans tjänst vid högskolan avser. Erforderliga föreskrifter som skall trygga att högskoleforskarna inte åtar sig för omfattande bisysslor finns i kollektivavtal, nämligen i 8 § 1 mom. AST.

De bestämmelser i kollektivavtal, 8 § 2 mom. AST, som förbjuder s. k. konkurrensbisysslor torde överhuvudtaget inte kunna bli tillämpliga vid högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde, eftersom dessa högskoleenheter inte har att bedriva någon affärs- eller uppdragsverksamhet; den uppdragsforskning som bedrivs av högskoleforskare avser åtaganden av dessa forskare personligen och inte av högskolan, vilken enligt bl. a. principerna om forskningens frihet inte kan ålägga någon högskoleforskare skyldighet att bedriva viss forskningsuppgift. Föreskrifterna om konkurrensbisyssla torde däremot kunna vara tillämpliga beträffande den programbundna forskning och försöksverksamhet som skall bedrivas till gagn för bl. a. näringslivet enligt 8 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.

Den närmare innebörden i begreppet ämnesbunden bisyssla kommer att

beröras i specialmotiveringen till de förslag till författningsändringar som kommer att framläggas i det följande.

Som tidigare anförts – bl. a. i avsnittet 5.2 – bör de nya föreskrifterna om högskoleforskarnas rätt att bedriva uppdragsforskning och rätt att utöva bisysslor kompletteras med särskilda föreskrifter som har till syfte att trygga att kravet på opartiskhet och saklighet i forskarnas tjänsteutövning tillgodoses. Dessa föreskrifter bör i vad de avser bisysslor gälla såväl ämnesbunda som inte ämnesbundna bisysslor. En huvudpunkt vid utformningen av föreskrifterna bör vara att varje högskoleenhets styrelse skall åläggas ett särskilt ansvar för att bisysslorna sköts på ett sådant sätt att högskoleenhetens anseende inte skadas därav och att opartiskhet och saklighet i tjänsteutövningen bevaras. Detta bör ske inte i form av ålägganden och påbud utan genom samråd med lärarna, rådgivning och annan hjälp. För att styrelsen skall kunna fullgöra denna skyldighet behöver styrelsen kunna ålägga en lärare att redovisa vilka bisysslor han har och att ange vari de består. Det bör inte komma ifråga att generellt ålägga högskoleforskarna att på detta sätt redovisa sina bisysslor. Liksom i 8 § 1 mom. AST bör ett sådant åläggande kunna komma i fråga endast om särskilda skäl föreligger. Sådana torde i allmänhet inte föreligga om det föreskrivna samrådet mellan styrelsen och högskoleforskarna sker på avsett sätt. Det är vidare viktigt att även UHÄ på denna punkt fullgör sin skyldighet att stödja och främja verksamheten inom högskolan genom information, rådgivning och andra åtgärder – se 3 § första stycket 5 förordningen (1976: 702) med instruktion för universitets- och högskoleämbetet.”

Vidare torde det krävas uttryckliga föreskrifter om att högskoleforskare som innehar bisysslor skall hålla dessa klart skilda från utövningen av den tjänst vid högskolan som de innehar och att utnyttjande av en högskoleenhetens resurser i form av lokaler och utrustning får ske endast om styrelsen för högskoleenheten medger det.

Med högskoleforskare avses i detta sammanhang främst de lärare, vilkas tjänster är avsedda för bl. a. forskning, dvs. tjänsterna som professor, adjungerad professor, docent och forskarassistent (se 19 kap. 3 § högskoleförordningen och 12 kap. 3 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet). Vidare avses sådana andra anställda i vilkas tjänster ingår forskning. Hit hör bl. a. tjänsterna som doktorand och vid Sveriges lantbruksuniversitet tjänsterna som statsagronom, statshortonom, statsveterinär och biträdande statsveterinär (12 kap. 3 och 4 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet).

6 Förslag till författningsändringar

Med stöd av vad som anförts i det föregående har upprättats förslag till två nya paragrafer, 37 och 38 §§, i högskolelagen (1977: 218) samt förslag till vissa nya paragrafer i 19 kap. högskoleförordningen (1977: 263). Dessa förslag bör fogas vid denna promemoria såsom bilaga 1 och 2.

Motsvarighet till de nya paragraferna i högskoleförordningen bör också kunna tas in i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.

7 Specialmotivering

De grundläggande föreskrifterna om högskoleforskarnas rätt att inneha bisysslor, som innefattar avvikelse från vad som eljest gäller enligt bl. a. 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning, bör meddelas i lagens form. De kan lämpligen tas in i högskolelagen (1977:218) som två nya paragrafer 37 § och 38 §. Nuvarande 37 och 38 §§ högskolelagen bör därvid få ändrad beteckning och kallas 39 respektive 40 §.

Övriga föreskrifter som berör bisysslorna samt föreskrifterna om uppdragsforskningen bör ingå i 19 kap. högskoleförordningen (1977:263) som behandlar statligt anställda lärare. Någon riktigt lämplig placering i detta kapitel finns ej. Från dispositionssynpunkt torde en placering omedelbart efter "Allmänna föreskrifter" synas utgöra den bästa tänkbara placeringen. Mot en sådan placering talar dock det förhållandet att det antal nya paragrafer som behövs är tämligen stort och att en omnumrering av 5–60 §§ förefaller vara olämplig. Mot denna bakgrund föreslås att de nya föreskrifterna förs in i slutet av kapitlet såsom 61–67 §§ med vissa mellanrubriker. Eftersom de nya föreskrifter om uppdragsforskning enligt vad som föreslagits i avsnittet 5.1 inte bör gälla för de lärare som undervisar inom den kommunala högskoleutbildningen krävs ej något tillägg till 23 och 24 kapitlen i högskoleförordningen.

7.1 Förslaget till nya föreskrifter i högskolelagen (1977:218)

37 §

I denna paragraf har tagits in de grundläggande reglerna om rätt till bisysslor för lärare inom högskolan som föreslagits i avsnittet 5.2. Som anförts i avsnittet 5.1 gäller föreskrifterna för professorer, adjungerade professorer, docenter och forskarasistenter vilket innebär bl. a. att de blir tillämpliga endast vid de statliga högskoleenheterna.

F. n. finns regler som berör högskoleforskarens bisysslor dels på två ställen i kollektivavtal, 8 § 1 och 2 mom. AST, dels i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Denna uppsplittring har visat sig ibland leda till svårigheter i tillämpningen. För att ge en bättre upplysning om innebörden i och om sambandet mellan de regler om bisysslor som finns har den nya 37 § utformats så att den innehåller fullständiga uppgifter om vilka regler som gäller. I den mån kollektivavtalsbestämmelser är tillämpliga har upplysning härom tagits in i den nya paragrafen. Se andra och fjärde styckena. I de fall 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning skall gälla lämnas upplysning även härom. Se fjärde stycket. I övrigt gäller endast vad som uttryckligen föreskrivs i den nya 37 §. Det sagda innebär bl. a. ifråga om de bisysslor som avses i tredje stycket, de s. k. ämnesbundna bisysslorna, gäller varken 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning eller kollektivavtalets föreskrifter om konkurrensbisysslor (8 § 2 mom. AST). Däremot gäller reglerna om arbetshindrande bisysslor i 8 § 1 mom. AST samtliga bisysslor, alltså såväl de ämnesbundna som de inte ämnesbundna. Se andra stycket.

Paragrafen inleds med en definition av begreppet bisysslor som bygger på definitionen i 6 kap. 1 § lagen om offentlig anställning. Definitionen har i förtydligande syfte kompletterats med orden "vid sidan av sin lärartjänst".

Andra stycket innefattar en upplysning om att bestämmelserna om arbetshindrande bisysslor i 8 § 1 mom. AST gäller för samtliga slag av bisysslor.

I tredje stycket ges definitionen av den typ av bisysslor som i det föregående givits beteckningen *ämnesbunda bisysslor*. Detta stycket innehåller de nya föreskrifter om högskoleforskarens bisysslor som föreslagits i avsnittet 5.5. De föreslås, på skäl som angivits i avsnittet 5.1, gälla samtliga lärare vid de statliga högskoleenheterna men däremot ej lärarna inom den kommunala högskolan.

Som huvudregel föreslås gälla full frihet att – inom den tidsram som står till förfogande för bisysslor – utöva ämnesbundna bisysslor. Det har inte varit möjligt att definitivt avgöra om en sådan regel kan gälla helt utan undantag. I paragrafens andra stycke ges därför en möjlighet för regeringen att föreskriva begränsningar. Föreskrifter med sådana begränsningar bör få införas om det visat sig inte vara möjligt att på annat sätt trygga förtroendet för högskoleforskarnas opartiskhet och saklighet eller att hindra att förtroendet för den berörda högskoleenheten rubbas. Sådana fall kan möjligen aktualiseras inom den programbundna forskning och den försöksverksamhet som Sveriges lantbruksuniversitet har att fullgöra till gagn för näringslivet enligt 8 kap. 1 och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet. Frågan härom har inte varit möjlig att lösa i detta sammanhang.

Tredje stycket avser vad som i denna promemoria kallas "ämnesbundna" bisysslor. Med en bisyssla "som avser ett yrkesmässigt utnyttjande av kunskaper och erfarenheter som läraren har inom lärartjänstens ämnesområde" avses t. ex. rådgivning i vetenskapliga frågor och konsultuppdrag inom detta område. Hit hör också exempelvis produktion av varor som grundar sig på lärarens uppfinningar eller av läraren utvecklade produktionsmetoder inom nämnda område. Hit hör däremot inte att en lärare är ledamot i styrelsen för ett börsnoterat företag eller i styrelsen för någon statlig myndighet, exempelvis STU eller något forskningsråd. För denna typ av bisysslor som inte kan anses vara ämnesbundna gäller i stället de föreskrifter som avses i andra och fjärde styckena. Till gruppen ämnesbundna bisysslor kan däremot höra uppdrag att vara ledamot i styrelsen för ett företag som huvudsakligen ägnar sig åt att producera varor som grundar sig på lärarens egna uppfinningar.

38 §

Enligt denna paragraf bör de regler som finns i 37 § äga tillämpning på statligt anställda forskare som inte innehar någon lärartjänst vid de statliga högskoleenheterna.

7.2 Förslaget till nya föreskrifter i 19 kap. högskoleförordningen (1977: 263)

61 §

I paragrafen finns de grundläggande föreskrifterna om rätt till uppdragsforskning som redovisats i avsnitten 5.1 och 5.2.

I paragrafens första stycke definieras begreppet uppdragsforskning som avseende forskning och utvecklingsarbete för annans räkning. Vidare anges att lärares uppdragsforskning sker "inom ramen för sin tjänstgöringsskyldighet". Däri ligger att den forskning och det utvecklingsarbete som ingår i uppdragsforskning måste ligga inom ämnesområdet för lärarens tjänst vid högskoleenheten.

Enligt vad som anförts i avsnittet 5.2 föreligger rätt till uppdragsforskning endast om den kan förenas med eller främja de undervisningsuppgifter m. m. som skall fullgöras vid institutionen. I avsnitt 5.2 anges de viktigaste syften som detta villkor avser att tillgodose. Utöver vad där anförts innebär villkoret också ett krav på att det skall finnas eller kunna anskaffas tillgång till erforderliga lokaler och erforderlig utrustning vid den högskoleenhet som berörs. Om så inte är fallet beträffande en viss uppdragsforskning är denna inte tillåten.

Enligt definitionen av begreppet uppdragsforskning i första stycket skall fråga vara om ett uppdrag från någon annan än den lärare som åtar sig uppdraget. Om en lärare själv vill finansiera en viss forskning blir det alltså inte fråga om uppdragsforskning. Paragrafen ger alltså ej någon föreskrift som möjliggör en egenfinansierad forskning.

Som anförts i avsnitt 5.2 är rätten till uppdragsforskning begränsad även i andra hänseenden. Bestämmelser härom har tagits in i andra och tredje styckena. Dessa innebär att ett uppdrag från vissa närstående och från vissa företag inte är tillåtna. Styrelsen för högskoleenheten kan dock enligt 62 § medge undantag från detta förbud.

Syftet med föreskrifterna i andra och tredje styckena är i första hand att trygga opartiskhet och saklighet inom högskoleenheten och därmed förtroendet för enheten och dess personal. Mot denna bakgrund har det synt naturligt att definiera begreppet närstående med direkt ledning av jävsreglerna i 4 § förvaltningslagen (1971: 290). Vidare har anförts ett förbud mot uppdrag från företag i vilket läraren eller någon honom närstående har ett väsentligt inflytande. Det har inte varit möjligt att i författningstexten ange alla de grunder på vilka någon kan ha ett väsentligt inflytande. Författningstexten innehåller därför bara vissa typiska exempel. Endast ett aktieinnehav är i allmänhet inte tillräckligt. Fråga måste i så fall vara om ett så stort aktieinnehav att ägaren redan på grund därav har ett väsentligt inflytande. Även en annan ställning i företaget än ställningen som företagsledare kan tänkas ge en person ett väsentligt inflytande. Sålunda kan ställningen som forskningschef eller chef för produktutvecklingen inom ett företag ibland tänkas ge ett väsentligt inflytande av den art som avses i andra stycket.

62 §

Enligt denna paragraf får undantag medges från förbudet mot uppdragsforskning på uppdrag av närstående eller vissa företag. Vad som krävs för att undantag bör kunna ges från förbudet mot uppdrag från företag blir självfallet utan uttrycklig föreskrift härom beroende på bl. a. hur stort lärarens inflytande i företaget är. Frågan om undantag skall ges blir i övrigt beroende av om det är möjligt för högskoleenhetens styrelse och läraren att med stöd av 65 och 66 §§ enas om sådana former för uppdragsforskningen att högskoleenhetens anseende och verksamhet inte skadas och att förtroendet för lärarnas opartiskhet inte rubbas.

Fråga om undantag från förbudet mot uppdragsverksamhet för närstående eller för vissa företag förutsätter alltid en prövning i det enskilda fallet. Vid all prövning enligt denna paragraf bör – utom i uppenbara fall – målsättningen för högskoleenhetens styrelse vara att nå fram till sådana former att värdefulla uppdrag får utföras inom högskoleenheten. Det bör här erinras om att styrelsen enligt 63 § tredje stycket har att stödja och främja uppdragsforskning vid enheten.

63 §

Enligt denna paragraf är det högskoleenhetens styrelse som har att avgöra om viss uppdragsforskning är av den karaktär att den är tillåten enligt 61 § ävensom att pröva frågor om undantag från förbudet enligt 61 § andra och tredje styckena.

I andra stycket har införts regler som förpliktar högskoleenheternas styrelse att vara positivt verksamma för att stödja och främja uppdragsforskningen och att därvid vidtaga de åtgärder som behövs för att trygga opartiskhet och saklighet i de fall då undantag medgivits från förbudet mot uppdragsforskning för närstående och vissa företag.

64 §

I paragrafen föreskrivs att det skall finnas skriftliga avtal om uppdragsforskning. Det bör nämligen vara helt klart vad uppdraget avser. I vad avser själva åtagandet är det läraren som är avtalspart; med hänsyn till principerna om forskningens frihet (14 § högskolelagen) kan högskoleenheten inte vara avtalspart i denna del. Beträffande frågor om lokaler och andra resurser samt om ersättning till högskoleenheten härför kan endast högskoleenhetens styrelse vara avtalspart.

65 och 66 §§

Dessa paragrafer innehåller de föreskrifter som föreslagits i avsnitt 5.1 och 5.5 angående åtgärder som skall trygga högskoleenhetens anseende samt kravet på opartiskhet och saklighet i högskoleforskarnas tjänsteutövning. Det har vid utformningen av dessa paragrafer inte ansetts nödvändigt att ge högskoleenheternas styrelser rätt förbjuda en bisyssla om läraren inte

rättar sig efter vad som gäller enligt 65 och 66 §§. En förutsättning bör alltid vara ett ömsesidigt förtroende mellan lärarna och styrelserna. Prop. 1985/86: 11

67 §

Enligt denna paragraf skall vad som stadgats om lärares bisysslor även gälla för andra statligt anställda än lärare.

Förslag till nya föreskrifter i högskolelagen (1977: 218)

37 §

En lärare vid en högskoleenhet får vid sidan av sin lärartjänst inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet (bisyssla) enligt följande.

I fråga om hur omfattande en lärares bisysslor högst får vara gäller vissa bestämmelser i kollektivavtal.

Inom den ram för bisysslor som avses i andra stycket får en lärare utöva en eller flera bisysslor som avser forskning, utvecklingsarbete eller utbildning inom ämnesområdet för sin lärartjänst eller som avser ett yrkesmässigt utnyttjande av kunskaper och erfarenheter som läraren har inom lärartjänstens ämnesområde, om ej annat följer av föreskrift som regeringen meddelar.

Inom den ram för bisysslor som avses i andra stycket får en lärare utöva även en eller flera andra bisysslor än som avses i tredje stycket. I fråga om dessa andra bisysslor gäller 6 kap. 1 § lagen (1976: 600) om offentlig anställning och vissa bestämmelser i kollektivavtal om konkurrensbisysslor.

38 §

Bestämmelserna om bisysslor i 37 § tillämpas även på sådan tjänsteman vid en högskoleenhet som ej är lärare men i vars arbetsuppgifter ingår att bedriva forskning.

Anm. Det förutsätts att nuvarande 37 och 38 §§ samtidigt ges beteckningen 39 respektive 40 §.

Förslag till nya föreskrifter i 19 kap. högskoleförordningen (1977:263)

Uppdragsforskning

61 §

En lärare vilken innehar en tjänst som professor, adjungerad professor, docent eller forskarassistent vid en högskoleenhet får inom ramen för sin tjänstgöringsskyldighet åta sig att bedriva eller leda sådan forskning eller sådant utvecklingsarbete för annans räkning (uppdragsforskning), som kan förenas med eller främja de undervisnings-, handlednings- och forskningsuppgifter som skall fullgöras vid den institution eller arbetsenhet som läraren tillhör.

Ett åtagande enligt första stycket får dock ej avse forskning eller utvecklingsarbete för

någon läraren närstående person eller

någon juridisk person i vilken läraren eller någon honom närstående person är företagsledare eller annars har ett väsentligt inflytande exempelvis på grund av innehav av aktier eller andelar eller avtal om utnyttjande av uppfinningar eller andra resultat av forsknings- eller utvecklingsarbete.

Vid tillämpning av andra stycket räknas make, föräldrar, barn och syskon som närstående personer. Vidare iakttages att aktier och andelar som läraren eller sådan närstående person innehar genom förmedling av juridisk person skall medräknas.

62 §

Är det av särskild vikt för utvecklingen av näringslivet, för högskolan eller för en högskoleenhet att viss uppdragsforskning utförs vid en viss högskoleenhet, får lärare vid denna enhet medges undantag från förbudet enligt 61 § andra och tredje styckena.

63 §

Det ankommer på styrelsen för högskoleenheten att avgöra om den uppdragsforskning som en lärare vid enheten vill åta sig är av den beskaffenhet att läraren enligt 61 § får åta sig att utföra den.

Fråga om medgivande av undantag från förbudet enligt 61 § andra och tredje styckena avgörs av styrelsen för högskoleenheten.

Styrelsen för en högskoleenhet skall stödja och främja uppdragsforskning vid enheten genom information, rådgivning och andra åtgärder. När styrelsen medgivit undantag från förbudet enligt 61 § andra och tredje

Prop. 1985/86:11 styckena, åligger det styrelsen särskilt att vidtaga de åtgärder som behövs för att trygga opartiskhet och saklighet inom högskoleenheten.

64 §

Ett åtagande avseende uppdragsforskning och de närmare villkoren härför skall regleras i ett skriftligt avtal mellan läraren och högskoleenhetens styrelse, å ena. samt uppdragsgivaren, å andra sidan.

Närmare föreskrifter om innehållet i avtal avseende uppdragsforskning meddelas av universitets- och högskoleämbetet.

Bisysslor

65 §

En lärare vid en högskoleenhet som innehar en bisyssla får ej utöva denna inom högskoleenhetens lokaler eller annars utnyttja enhetens resurser utan tillstånd av högskoleenhetens styrelse.

En sådan lärare skall även i övrigt hålla utövandet av bisysslan klart åtskilt från sin tjänsteutövning.

66 §

Styrelsen för en högskoleenhet skall verka för att lärarna vid enheten utföra sina bisysslor så att de inte skadar högskoleenhetens anseende eller den verksamhet som bedrivs där eller rubbar förtroendet för lärarnas opartiskhet i tjänsteutövningen. Styrelsen skall därvid samråda med lärarna.

Om särskilda skäl föreligger får styrelsen för en högskoleenhet ålägga en lärare vid enheten att uppge om han innehar bisysslor samt att ange vad dessa avser.

67 §

Föreskrifterna i 65 och 66 §§ tillämpas även på sådan tjänsteman vid en högskoleenhet som ej är lärare men i vars arbetsuppgifter ingår att bedriva forskning.

	Sidan
1 Sammanfattning	27
2 Allmän bakgrund	27
3 Utredningsarbete	28
3.1 Tidigare utredningsarbete	28
3.2 Mitt utredningsuppdrag	29
4 Gällande bestämmelser	29
5 Egna överväganden	32
5.1 Allmänna synpunkter	32
5.2 Förslag till föreskrifter om uppdragsforskning för lärare vid högskoleenheterna inom utbildningsdepartementets verksam- hetsområde	35
5.3 Förslag till föreskrifter om uppdragsforskning för andra anställda vid högskoleenheter inom utbildningsdepartementets verksam- hetsområde än lärare	36
5.4 Om uppdragsforskning vid Sveriges lantbruksuniversitet	37
5.5 Förslag till föreskrifter om rätt till bisysslor för lärare och vissa andra forskare inom högskolan	37
6 Förslag till författningsändringar	38
7 Specialmotivering	39
7.1 Förslaget till nya föreskrifter i högskolelagen (1977:218)	39
7.2 Förslaget till nya föreskrifter i 19 kap. högskoleförordningen (1977:263)	41
Bilaga 1 Förslag till nya föreskrifter i högskolelagen (1977:218)	44
Bilaga 2 Förslag till nya föreskrifter i 19 kap. högskoleförordningen (1977:263)	45

Sammanställning av remissyttranden över regeringsrådet Jöran Muellers promemoria den 9 december 1983 angående högskoleforskarens rätt att ha bisysslor m. m.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), justitiekanslern (JK), försvarets forskningsanstalt (FOA), statens bakteriologiska laboratorium (SBL), universitets- och högskoleämmbetet (UHÄ), arbetsdomstolen (AD), energiforskningsnämnden (Efn), styrelsen för teknisk uveckling (STU), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), forskningsrådsnämnden (FRN), medicinska forskningsrådet (MFR), naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR), forskningsinstitutet för atomfysik (AFI), skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR), Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Sveriges industriförbund (SI), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF).

Yttranden har överlämnats av UHÄ från universiteten i Uppsala, Göteborg och Umeå samt Chalmers tekniska högskola.

Högskoleforskarens bisysslor

Förslaget i huvudsak

Flertalet remissinstanser (SBL, UHÄ, Efn, STU, statskontoret, FRN, MFR, NFR, SJFR, IVA, SI, LO och SAF) *tillstyrker* i huvudsak utredarens förslag om utökad rätt för högskoleforskare att utöva bisysslor.

TCO *tillstyrker* också förslaget i princip men *framför* att forskningssamverkan i första hand bör ske inom högskolan och utföras av forskaren inom sin tjänst. Högskolan bör ha rätt att pröva lämpligheten av bisysslor inom områden där högskolan själv utövar verksamhet i form av uppdrag avseende forskning, utvecklingsarbete eller utbildning, så att konkurrensförhållande mellan institutionsintressen och enskilda forskare inte uppstår.

SACO/SR *instämmer* i utredarens grundtankar men *menar* att rätten att utöva bisysslor bör regleras så att förtroendet för högskolan inte därigenom minskar.

LO *efterlyser* riktlinjer rörande den kvantitativa omfattningen av den uppdragsverksamhet och de bisysslor som bör få förekomma vid sidan av den ordinarie verksamheten vid en högskoleinstitution. LO *menar* att omkring 20 procent av en institutions forskning bör kunna utgöras av uppdrag eller bisysslor men att vad som går utöver denna gräns bör betraktas som undantag, där högskolestyrelsen bör få bedöma lämpligheten.

Förslaget *avstyrks* av JK, SAV och AFI.

JK *anför* starka betänkligheter mot förslaget. Han *pekar* på att bestämmelsen i 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (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 iakttagas vid tillämpning av lagar, förordningar och andra rättsliga normer inom all offentlig förvaltning. Denna princip skiljer på ett avgörande sätt den offentliga förvaltningen från privat verksamhet. 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. Den föreslagna regleringen är inte ägnad att lika starkt värna om detta förtroende som den nuvarande. I kravet på opartiskhet ligger också ett krav på att tjänstemannen inte i sin privata verksamhet får dra fördel av sin statliga anställning. Om den föreslagna ordningen genomförs skulle detta vidare enligt JK innebära att ett genombrott skett i den reglering som är avsedd att skydda förtroendet till tjänstemännens opartiskhet. Detta vore enligt JK mycket olyckligt eftersom det skulle kunna leda till att andra tjänstemannagrupper kan komma att kräva särreglering för sin del. JK befarar också att förslaget kan leda till att näringslivet blir mindre benäget att anlita högskolan för uppdragsforskning.

AFI, liksom SAV, menar att det inte är klarlagt att den föreslagna ordningen skulle gagna forskningen och den industriella utvecklingen. Tvärtom är det enligt AFI mycket som talar för att motsatsen skulle bli fallet genom att den uppdragsforskning som bedrivs inom högskolan skulle motverkas om den föreslagna ordningen genomförs. Ett företag lär inte vara intresserat av att anlita högskolan för uppdragsforskning om forskarna där redan är uppbundna genom bisysslor hos konkurrerande företag.

JO, FOA och RRV är negativa till förslaget och har närmast intagit den ståndpunkten att frågan om högskoleforskarnas bisysslor och dess förhållande till övrig forskningsverksamhet inom högskolan inte blivit tillräckligt belyst i ärendet.

JO finner det sålunda beklagligt att utredningen inte hunnit närmare överväga om och i så fall vilka ytterligare undantag från friheten att inneha bisysslor som kan behövas utöver de föreslagna.

RRV hänvisar till vad verket anförde i yttrande över FOSAM:s betänkande "Högskolan i FoU-samverkan" om det angelägna i en översyn av gällande regler och deras tillämpning. Verket saknar i promemorian en diskussion rörande de viktiga och principiella balansproblemen som t. ex. risken av att uppdragsverksamheten blir alltför styrande för en institutions verksamhet. Högskoleenheternas vetenskapliga oberoende kan komma att äventyras om starka partsinstressen – i detta fall näringslivet – ges stora möjligheter till påverkan.

AD, som inte ansett sig ha skäl att yttra sig över förslaget i sak, har begränsat sitt yttrande till de föreslagna nya bestämmelserna i högskolelagen.

Vissa särskilda frågor

UHÄ och AFI har berört utredarens överväganden om huruvida en lärares bisysslor avseende forskning och utvecklingsarbete bör anses utgöra en sådan konkurrensbisyssla som avses i 8 § 2 mom. allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän, AST. AFI delar inte utredarens

bedömning utan menar att sådana bisysslor är att bedöma som konkurrensbisysslor. En sådan tolkning har enligt AFI bekräftats i skilda sammanhang, bl. a. genom åtskilliga regeringsbeslut i konkreta ärenden.

TCO förordar att lagförslaget ändras så att där anges att bisysslor inte får konkurrera med högskolans uppdragsverksamhet.

UHÄ, FRN och NFR har framfört att ytterligare personalkategorier, jämfört med vad som föreslagits, bör ges rätt att utöva ämnesbundna bisysslor. UHÄ anför därvid t. ex. att forskningsingenjörer och forskningsassistenter i allmänhet har sådan utbildning och sådana arbetsuppgifter inom högskolan att de jämte doktorander bör omfattas av rätten att få utöva ämnesbundna bisysslor.

UHÄ och SACO/SR sätter i fråga lämpligheten av den i lagförslaget intagna hänvisningen till kollektivavtal. AD ifrågasätter om det är förenligt med regeringsformen att en lags tillämpningsområde på detta sätt görs beroende av bestämmelser i kollektivavtal.

Uppdragsforskning

Samtliga remissinstanser är i princip positivt inställda till utredarens förslag rörande uppdragsforskning. AFI ifrågasätter dock om det är nödvändigt med särskilda bestämmelser som ger högskoleforskare rätt att utöva uppdragsforskning, enär denna rätt redan indirekt framgår av gällande bestämmelser.

Flera remissinstanser (UHÄ, Efi, FNR, NFR, TCO och SACO/SR) föreslår att ytterligare personalkategorier, främst högskolelektorer, bör uttryckligen ges rätt att åta sig uppdragsforskning.

SACO/SR, UHÄ och AFI ifrågasätter om den föreslagna bestämmelsen med förbud mot att åta sig uppdragsforskning åt närstående fysiska och juridiska personer är nödvändig med hänsyn till att en sådan inskränkning redan följer av förvaltningslagens jävsregler.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde den 6 juni 1985

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Björne, justitierådet Gregow.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Hjelm-Wallén beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Sven Nyström.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 juni 1985

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Proposition med förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977: 218)

Föredragande anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977: 218).

Föredragande upplyser att lagrådet har lämnat lagförslaget utan erinran och hemställer att regeringen, efter vissa redaktionella ändringar, föreslår riksdagen att anta förslaget.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

	Sidan
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1977:218)	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985	3
Inledning	3
Gällande ordning	4
Föredraganden	5
Behovet av reformer	5
Högskoleforskarens bisysslor	8
Upprättat lagförslag	15
Hemställan	15
Beslut	15
Bilaga 1 Högskoleanställdas bisysslor. Rapport från en arbetsgrupp inom regeringskansliet	16
Bilaga 2 Promemoria av regeringsrådet Jöran Mueller angående hög- skoleforskarens rätt att ha bisysslor m. m.	27
Bilaga 3 Remissammanställning	48
Bilaga 4 Det remitterade förslaget (bilagan har uteslutits här)	
Utdrag ur lagrådets protokoll den 6 juni 1985	51
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 juni 1985	52

