

Försvarshögskolan
Styrelsen

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Christian Sjöstrand
08-563 087 31
christian.sjostrand@hsv.se
BESLUT

2010-08-31
Reg.nr 31-2364-10

Försvarshögskolans styrelses beslutförhet i ett ärende

Försvarshögskolans styrelse var inte beslutför i ett ärende som gällde en begäran om entledigande av rektorn för högskolan.

Anmälan

NN har i en anmälan till Högskoleverket anfört att styrelsen för Försvarshögskolan har fattat ett beslut utan att vara beslutför. Beslutet, som fattades den 19 april 2010, innebar att styrelsen uttalade sitt bristande förtroende för högskolans rektor och begärde att regeringen skulle besluta om entledigande av honom. NN anser att beslutet är ogiltigt på grund av den bristande behörigheten.

Utredning

Tillämpliga regler

Beslutförhet

Enligt 2 kap. 1 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan ska styrelsen för Försvarshögskolan bestå av ordföranden och högst 14 andra ledamöter. Av 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att rektorn ingår i styrelsen. Styrelsen ska utse vice ordförande inom sig. Av förordningens 2 kap. 2 § framgår att 2 kap. 2–13 §§ högskoleförordningen (1993:100) gäller för styrelsens uppgifter m.m.

Enligt 2 kap. 4 § högskoleförordningen är styrelsen beslutför när fler än hälften av ledamöterna, bland dem ordföranden och rektorn, är närvarande. Enligt 10 § samma kapitel är prorektor rektors ställföreträdare och utses av högskolans styrelse för högst sex år.

Jäv

I 11 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs följande.

Den som skall handlägga ett ärende är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
4. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

I 12 § första stycket förvaltningslagen anges att den som är jävig inte får handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. I 12 § tredje stycket förvaltningslagen anges följande.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Styrelsens beslut

Av protokollet från Försvarshögskolans styrelses sammanträde den 19 april 2010 framgår följande. Vid mötet närvarade tre studentrepresentanter, tre lärarrepresentanter, ordföranden, rektorn, vice ordföranden och sex övriga ledamöter (varav en på telefon). Ett av de ärenden som skulle behandlas gällde ett förslag om att styrelsen skulle uttala sitt bristande förtroende för högskolans rektor och begära hans entledigande hos regeringen. Styrelsen beslutade att rektorn var jävig att delta i handläggningen av ärendet. Rektorn deltog under föredragningen av ärendet, men lämnade sammanträdet innan beslut fattades.

Det framgår av protokollet att en fråga ställdes om styrelsens beslutförhet. Frågeställaren hänvisade till regeln i 2 kap. 4 § högskoleförordningen om att rektorn ska vara närvarande för att styrelsen ska vara beslutför. Ordföranden konstaterade att förvaltningslagens regler om jäv ”förhindrar rektors deltagande i handläggningen av det aktuella ärendet”.

Styrelsen beslutade i enlighet med förslaget och beslutet förklarades vara omedelbart justerat. Tre ledamöter reserverade sig mot beslutet.

Försvarshögskolans yttrande

Högskoleverket har anmodat Försvarshögskolan (styrelsen) att redogöra för skälen till att styrelsen ansåg sig beslutför i det aktuella ärendet. Högskolans styrelse har anfört följande.

Kallelse till det aktuella sammanträdet skedde med e-post. Samtidigt informerades prorektorn om att sammanträdet skulle äga rum och även hon fick en kopia av kallelsen. Enligt styrelsens arbetsordning ”deltar normalt även

prorektor, vicerektor och högskoledirektören med yttranderätt vid styrelsens sammanträden”. I enskilda samtal mellan styrelsens ordförande och dessa tjänstemän bedömdes det som lämpligast att befattningshavarna inte deltog i behandlingen av förtroendefrågan och därmed inte heller vid detta tillfälle avsågs adjungeras till styrelsens sammanträde.

Vid styrelsesammanträdet var rektorn AA närvarande (i enlighet med 2 kap. 4 § högskoleförordningen, vilket också framgår av protokollet). Redan vid sammanträdet inledning anmälde han emellertid jäv i frågan om att delta i beslutet under § 3 på den fastställda föredragningslistan. Styrelsen beslutade med hänvisning till 11 § första stycket 1 förvaltningslagen att jäv förelåg vad gällde AA:s deltagande i handläggningen av ärendet.

Han gavs dock möjlighet att lämna sina synpunkter, varför ärendets handläggning delades upp i en föredragningsdel och en beslutsdel. Rektorn var alltså närvarande vid del av föredragningslistans § 3 och gavs möjlighet att såväl ta del av föredragningen som själv framföra synpunkter såväl muntligt som skriftligt. Därefter lämnade han, i enlighet med sin egen anmälan och styrelsens beslut, sammanträdesrummet.

Sedan denna del av ärendehandlingen utförts övergick styrelsen till beslut (i protokollet angivet som § 5). Frågan väcktes då om styrelsen var beslutför med anledning av att rektorn inte deltog under beslutsdelen av ärendehandlingen. Styrelsens ordförande konstaterade att förvaltningslagens bestämmelser om jäv förhindrade rektorns deltagande i handläggningen av ärendet.

Frågan om prorektorns eventuella närvaro vid sammanträdet var inte uppe till vare sig diskussion eller prövning vid styrelsens sammanträde. Rektorn var ju närvarande vid sammanträdet, vilket gjorde att frågan om att ersätta honom heller inte väcktes.

Det kan också anföras att frågan om prorektor kunde eller borde ha kunnat ersätta rektorn under beslutsdelen av föredragningslistans § 3 inte heller skulle vara enkel ens om prorektorn varit närvarande eller i närheten, så att hon hade kunnat delta. Prorektorn skulle nämligen kunnat anses som jävig i enlighet med 11 § första stycket 2 förvaltningslagen (ställföreträdarjäv). Någon sådan prövning gjordes emellertid inte av styrelsen, eftersom prorektorn inte var närvarande.

Anmälares kommentar

NN har kommenterat Försvarshögskolans yttrande och påpekat att rektorn var närvarande innan beslutet fattades, men inte när beslutet fattades. Han ifrågasätter att styrelsen kunde anses vara beslutför enligt 2 kap. 4 § högskoleförordningen.

Högskoleverkets bedömning

Frågan i ärendet

Frågan i detta tillsynsärende är om styrelsen för Försvarshögskolan var beslutför när den vid sitt sammanträde den 19 april 2010 beslutade att hos regeringen begära att rektorn för högskolan skulle entledigas.

Beslutförhet för myndighetsstyrelser

En styrelse för en myndighet består av flera ledamöter som gemensamt ska fatta beslut i olika frågor. För att en styrelse ska kunna fatta beslut krävs att ett visst minimiantal av ledamöterna är närvarande. Som huvudregel gäller enligt 11 § myndighetsförordningen (2007:515) att en styrelse är beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Syftet med regeln är att hindra att ett ärende avgörs av en mindre grupp av ledamöter, som inte kan antas representera den övervägande meningen inom styrelsen (se t.ex. Strömberg, Håkan, *Allmän förvaltningsrätt*, uppl. 23:1, 2006, s. 113).

Beslutförhet för Försvarshögskolans styrelse

Ibland beslutar regeringen dock om avvikande regler i särskilda föreskrifter, som då gäller i stället för myndighetsförordningens regel. För Försvarshögskolans del gäller, liksom för alla statliga universitet och högskolor, att fler än hälften av styrelseledamöterna, bland dem ordföranden och rektorn, ska vara närvarande för att styrelsen ska vara beslutför.

För att styrelsens arbete inte ska försvåras vid förhinder för ordföranden har det föreskrivits i högskoleförordningen att en vice ordförande ska utses inom styrelsen. Om ordföranden inte kan närvara när styrelsen ska fatta beslut kan den vice ordföranden träda i ordförandens ställe. Styrelsen ska även ha utsett en ställföreträdare för rektorn, prorektorn. Om rektorn har förhinder ska ställföreträdaren delta i styrelsens möte och därmed göra styrelsen beslutför.

Förvaltningslagen och högskoleförordningen

Förvaltningslagen (1986:223) gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (1 §) och gäller därför statliga universitets och högskolors (däribland Försvarshögskolan) handläggning av ärenden. Lagen reglerar inte alla förfarandefrågor som kan komma upp hos myndigheterna, utan lämnar i vissa frågor öppet för specialbestämmelser i annan lagstiftning.

I 3 § första stycket förvaltningslagen anges vidare att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen. I detta tillsynsärende är beslutförhetsreglerna i högskoleförordningen och jävsreglerna i förvaltningslagen aktuella. Eftersom det inte finns några allmänna regler om beslutförhet i förvaltningslagen (sådana regler finns som redan påpekats i myndighetsförordningen), kan högskoleförordningens

beslutförhetsregel inte anses avvika från någon av förvaltningslagens regler. Det finns inte heller några regler i högskoleförordningen som kan anses avvika från förvaltningslagens jävsregler.

Beslutförhetsregeln i högskoleförordningen och jävsreglerna i förvaltningslagen kompletterar varandra och ska läsas tillsammans vid bedömningen av den fråga som detta tillsynsärende gäller.

Försvårshögskolans uppfattning om styrelsens beslutförhet i ärendet

I det aktuella ärendet beslutade styrelsen att rektorn var jävig enligt 11 § första stycket 1 förvaltningslagen. Frågan är vad detta innebar för förutsättningarna för styrelsen att fatta beslut i ärendet om att begära rektorns entledigande.

Försvårshögskolans styrelse har inte svarat uttryckligen på Högskoleverkets fråga om skälen till att styrelsen ansåg sig beslutför. Av det som styrelsen har anfört finns det anledning att framhålla följande. Rektorn var närvarande vid styrelsesammanträdet ”i enlighet med 2 kap. 4 § högskoleförordningen”. Frågan om prorektorns eventuella närvaro vid sammanträdet diskuterades inte, eftersom rektorn var närvarande vid sammanträdet. Ärendets handläggning delades upp i en föredragningsdel och en beslutsdel. Rektorn deltog inte i beslutsdelen av handläggningen. Av protokollet från styrelsesammanträdet den 19 april 2010 framgår att styrelsens ordförande efter en fråga om styrelsens beslutförhet konstaterat att förvaltningslagens regler om jäv förhindrat rektorns deltagande i handläggningen av ärendet.

Högskoleverket tolkar högskolans svar på följande sätt. Styrelsen för Försvårshögskolan var vid styrelsemötet den 19 april 2010 medveten om förvaltningslagens regel om att den som är jävig inte får delta i avgörandet av det ärende som han eller hon är jävig i. När det gäller styrelsens beslutförhet har man utgått från att beslutförheten inte påverkas om en ledamot inte kan närvara på grund av jäv. Möjligen har även det faktum att rektorn deltog under en del av sammanträdet påverkat bedömningen.

Högskoleverkets slutsatser

Enligt 2 kap. 4 § högskoleförordningen krävs att bl.a. rektorn är närvarande för att styrelsen ska vara beslutför. I det aktuella ärendet har styrelsen beslutat att begära hos regeringen att rektorn ska entledigas. För att kunna ta ställning i ärendet har styrelsen behövt vara beslutför. Rektorn har inte deltagit i beslutet på grund av jäv och han lämnade sammanträdet innan ärendet avgjordes. När beslutet skulle fattas påpekade en styrelseledamot att rektorn inte var närvarande och ifrågasatte styrelsens beslutförhet. Rektorns ställföreträdare, prorektorn, hade inte kallats till sammanträdet och var inte heller närvarande. Trots det hävdar styrelsen att den var beslutför och hänvisar till att rektorn inte kunnat delta på grund av förvaltningslagens jävsregler. Som Högskoleverket ska visa i det följande utgör

emellertid dessa regler i stället ett stöd för bedömningen att styrelsen inte kan anses ha varit beslutför.

Styrelsens ordförande utgick från reglerna i 12 § första stycket förvaltningslagen när han konstaterade att rektorn var förhindrad att delta i handläggningen av ärendet på grund av jäv. Enligt dessa bestämmelser får den som är jävig inte handlägga ärendet, dvs. inte vidta någon förberedande åtgärd eller delta i ärendets avgörande (se Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2 uppl. 2007, s. 154). Han eller hon får dock enligt reglerna ”vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.” Med ”vidta åtgärder” avses ”alla till ett ärendes handläggning hörande åtgärder, således även avgörandet av ärendet” (prop. 1971:30 s. 357). Om den jävige ledamoten inte ska delta i avgörandet, bör han eller hon lämna sammanträdesrummet (se a.a.). Något författningskrav att ledamoten ska lämna rummet finns dock för närvarande inte.

Mot denna bakgrund är flera situationer möjliga när en styrelseledamot har förklarats vara jävig. I undantagsfall kan han eller hon delta i avgörandet och därmed bidra till att styrelsen är beslutför. När den jävige ledamoten inte deltar i avgörandet bör han eller hon inte heller närvara i sammanträdesrummet när ärendet avgörs. Det är dock inte ovanligt, och inte heller formellt otillåtet, att ledamoten stannar kvar i sammanträdesrummet. Det är enligt Högskoleverkets mening uppenbart att frågan om styrelsens beslutförhet inte avgörs av om ledamoten fysiskt närvarar när ett beslut fattas. I stället avgörs beslutförheten av hur många och vilka ledamöter som deltar i avgörandet. Denna bedömning stöds av de bestämmelser som reglerar hur styrelsen ska fatta beslut i själva jävsfrågan. I 12 § tredje stycket förvaltningslagen anges följande.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, ska myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Regeln i detta styckes andra mening innebär att om det uppkommer en fråga om jäv för en ledamot i en styrelse, skulle det olämpliga i att ledamoten deltar i prövningen av jävsfrågan kunna leda till att styrelsen inte är beslutför. Trots att styrelseledamoten är närvarande på styrelsemötet kan alltså styrelsen, beroende på vilka andra ledamöter som deltar i beslutet, sakna beslutanderätt om den jävsanklagade ledamoten inte deltar i jävsbeslutet. Motsvarande gäller självfallet i de ärenden som en ledamot är jävig i.

Eftersom varken rektorn eller ställföreträdaren (prorektorn) var närvarande för att delta i beslutet, var Försvarshögskolans styrelse inte beslutför enligt reglerna i 2 kap. 4 § högskoleförordningen. Den borde därför ha försökt att kalla ställföreträdaren till sammanträdet eller bordlagt ärendet till ett senare tillfälle. Vad gäller Försvarshögskolans påpekande om risken för att även ställföreträdaren skulle kunna anses jävig, konstaterar Högskoleverket att den av högskolan nämnda

grunden ställföreträdarjäv (11 § första stycket 2 förvaltningslagen) inte syftar till att ställföreträdare för myndighetschefer ska anses jäviga enbart i den egenskapen. Om emellertid ställföreträdaren skulle vara jävig på någon av de andra grunderna i 11 § förvaltningslagen, skulle styrelsen inte vara beslutför enligt reglerna i 2 kap. 4 § högskoleförordningen. Detta är dock en hypotetisk fråga som inte prövades i det aktuella fallet. Det finns därför ingen anledning för Högskoleverket att utreda detta ytterligare.

Försvarshögskolan ska kritiseras för att ha fattat ett beslut utan att ha varit beslutför. Regeringen har dock den 29 april 2010 på rektorns begäran beslutat om hans entledigande. Någon anledning att diskutera om styrelsebeslutet bör betraktas som ogiltigt eller inte, finns därför inte. Högskoleverket avslutar ärendet med den kritik som uttalats.

Beslut i detta ärende har fattats av chefsjuristen Eva Westberg efter föredragning av verksjuristen Christian Sjöstrand.

Eva Westberg

Christian Sjöstrand

Kopia till:
Regeringen
Utbildningsdepartementet

NN