

Universitetsstyrelsen
Göteborgs universitet

Juridiska avdelningen
Christian Sjöstrand

BESLUT

2002-02-19
Reg.nr 31-3902-01

Anmälan mot Göteborgs universitet angående Sahlgrenska akademins organisation

Sammanfattning

Sahlgrenska akademien är Göteborgs universitets organisation för forskning och utbildning inom det hälsovetenskapliga området. Tre fakultetsnämnder ansvarar för forskning och forskarutbildning och sex programnämnder för grundläggande högskoleutbildning inom området. Akademien leds av akademistyrelsen som är ett besluts- och beredningsorgan under styrelsen. Akademistyrelsen har det övergripande ansvaret inom akademien och skall själv besluta i viktigare frågor.

Enligt högskolelagens regler är det fakultetsnämnder som skall ansvara för forskning och forskarutbildning. Högskoleverket konstaterar att en styrelse för ett universitet har rätt att besluta i frågor som faller inom en fakultetsnämnds ansvarsområde, bl.a. om det är en fråga som är av principiell vikt. Styrelsen får dock inte delegera denna uppgift till något annat organ än fakultetsnämnden. När det gäller forskning och forskarutbildning skall beslut alltså antingen fattas av styrelsen eller av fakultetsnämnden. Göteborgs universitets styrelses beslut att låta ett annat organ (akademistyrelsen) besluta i viktigare frågor inom en fakultetsnämnds ansvarsområde, strider därför mot högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser.

Högskoleverket anmodar Göteborgs universitet att redogöra för vilka åtgärder det avser att vidta med anledning av verkets ställningstagande och påpekar att universitetet har möjlighet att inrätta en fakultetsnämnd för hela vetenskapsområdet. Vid inrättande av fakultetsnämnd måste högskoleförfattningarnas regler om val av ledamöter och utseende av ordförande tillämpas.

Anmälan

G har i anmälan till Högskoleverket begärt att verket prövar om Göteborgs universitets beslut att inrätta en Hälsovetenskaplig akademi är förenlig med högskoleförfattningarna. Akademien består av de medicinska, odontologiska och vårdvetenskapliga fakulteterna. Han ifrågasätter främst akademins styrelses organisation, ställning och uppgifter. G har anfört bl.a. följande.

Akademistyrelsen är reellt högsta ledningsorgan för all hälsovetenskaplig utbildning och forskning vid Göteborgs universitet. Ett sådant ledningsorgan skall enligt högskoleförfattningarna ha en viss sammansättning och dess ledamöter skall föreslås och utses enligt högskoleförordningens regler. Så har emellertid inte skett.

Akademistyrelsens uppgifter är inte närmare preciserade i akademins arbetsordning. Mycket föreslås emellertid delegeras från universitetets styrelse och rektor till akademistyrelsen i stället för till fakultetsnämnd. I arbetsordningen för den nya akademien står det därtill: "I ärenden som rör akademins verksamhetsområde, men som beslutas av universitetsstyrelsen, ska akademistyrelsen avge förslag till beslut till rektor". Fakultetsnämnderna kan alltså inte lämna förslag till eller i övrigt kommunicera direkt med universitetets styrelse eller dess rektor i dessa ärenden. Fakultetsnämndens legitimitet och kompetensfär enligt högskolelag och högskoleförordning är alltså borttagen och helt beroende av akademistyrelsens tolkningsföreträde och formella ställning. Akademistyrelsen är ett överordnat organ till fakultetsnämnderna inom akademien. Fakultetsnämnderna får härigenom ett begränsat ansvar, vilket måste strida mot 2 kap. 5 a § högskolelagen.

I akademistyrelsens arbetsordning finns därtill allmänt stadgat om akademins uppgifter: "Akademistyrelsen ska själv besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen inom akademien, om viktigare föreskrifter inom akademins verksamhetsområde, i principiellt viktiga frågor som rör det hälsovetenskapliga området". Denna skrivning lämnar ett stort handlingsutrymme för akademistyrelsen att definiera sitt eget kompetensområde.

De tre fakultetsnämnderna inom det hälsovetenskapliga området är alltså underställda universitetets styrelse med akademistyrelsen som mellanled. En sådan konstruktion torde inte vara förenlig med högskolelagen eller högskoleförordningen. Akademistyrelsen är ett beslutsorgan jämförbart med de fakultetsnämnder som finns vid Göteborgs universitet utanför Sahlgrenska akademien. Detta förhållande måste då innebära att de författningar som reglerar dessa fakultetsnämnders verksamhet också måste gälla akademistyrelsen.

Göteborgs universitets yttrande

Högskoleverket har anmodat universitetsstyrelsen vid Göteborgs universitet att yttra sig över G:s anmälan. Styrelsen har uppdragit åt rektor att avlämna yttrande. Rektor har anfört i huvudsak följande.

Sahlgrenska akademien inrättades för att skapa en organisation inom hälso- och sjukvårdens område vid universitetet som skulle präglas av större öppenhet mellan olika kunskapsområden, större inflytande för samhällsintressen och en inriktning mot hälsa.

Organisationen är en matrisorganisation där institutioner/fakulteter har ett ämnesmässigt ansvar och programnämnder har ett ansvar för tvärdisciplinär kunskapsbildning. Samordning av verksamheten inom det hälsovetenskapliga området sker inom akademistyrelsen som är ett besluts- och beredningsorgan för universitetsstyrelsen och inrättat med stöd av 3 kap. 9 § högskoleförordningen. Det

HÖGSKOLEVERKET
BESLUT

2002-02-19

Ref.nr 31-3902-01

Sid 3

finns ingenting i nämnda paragraf – eller i någon annan paragraf i högskolelagen eller högskoleförordningen – som begränsar inrättande av sådana organ, utöver att organet inte får ta över i lagen eller förordningen reglerade exklusiva beslutsärenden som föreskrivits annat organ/funktion såsom exklusiv beslutsrätt för universitetsstyrelsen, rektor, fakultetsnämnd, personalansvarsnämnd, disciplinnämnd m.m. Några sådana exklusiva beslutsfrågor har inte förts över till akademistyrelsen.

Göteborgs universitet kan dock inte se att det finns något som begränsar en universitetsstyrelses rätt att inrätta ett besluts- och beredningsorgan som i icke-exklusiva frågor står direkt under universitetsstyrelsen. Det innebär att även om Gs epitet på akademistyrelsen som "reellt högsta ledningsorgan för all hälsovetenskaplig utbildning och forskning vid Göteborgs universitet" skulle vara ett riktigt epitet, är akademistyrelsen ett utifrån högskoleförfattningarna fullt ut rättsenligt organ.

Såvitt avser sammansättning och utseende av ledamöter i ett organ enligt 3 kap. 9 § högskoleförordningen finns inga andra regleringar än studenternas rätt att representeras av minst tre ledamöter.

Fakultetsnämndens kompetensområde framgår av 2 kap. 5 a § andra stycket första meningen högskolelagen och 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Detta kompetensområde beskärs på intet sätt genom inrättande av akademistyrelsen. Något stadgande som föreskriver att fakultetsnämnden inom sitt kompetensområde skall ha en absolut rätt att direktkommunicera med universitetsstyrelsen finns inte. Inte heller framgår det direkt av författningsbestämmelserna att ett sådant förhållande bör föreligga. Att låta fakultetsärenden som skall till universitetsstyrelsen för beslut passera akademistyrelsen för beredning innan de når universitetsstyrelsen, är dessutom en ändamålsenlig ordning.

Inom ramen för vad universitetsstyrelsen och rektor kan och har delegerat till akademistyrelsen åligger det akademistyrelsen att fatta beslut i viktigare "inre" akademifrågor. Göteborgs universitet kan inte för sin del se att en sådan föreskrift står i strid mot författningsbestämmelserna.

Med hänvisning till vad som anförts är det Göteborgs universitets uppfattning att samtliga beslut som rör Sahlgrenska akademien är i överensstämmelse med såväl gällande högskolelag och högskoleförordning som grunderna för desamma. Det bör leda till att Gs skrivelse lämnas utan vidare åtgärder av Högskoleverket.

Tillämpliga bestämmelser

Högskolelagen

Enligt 2 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) har styrelsen för en högskola inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Enligt 3 § samma kapitel skall varje högskola ha en rektor för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen.

I 2 kap. 5 § högskolelagen (HL) anges att för forskarutbildning finns de vetenskapsområden som riksdagen bestämmer. Enligt 5 a § samma kapitel skall det finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet. Fakultetsnämnderna skall ansvara för forskning och forskarutbildning. Nämnderna skall också ansvara för

grundutbildningen, om inte universitetet eller högskolan inrättar särskilda organ för den utbildningen.

I 2 kap. 6 § HL anges vilka som får väljas till ledamöter i en fakultetsnämnd och att ledamöterna skall väljas av vetenskaplig kompetenta lärare inom fakultetsnämndens ansvarsområde.

Högskoleförordningen

I 2 kap. 2 § första stycket högskoleförordningen (1993:100) anges följande.

Styrelsen för en högskola skall själv besluta

1. i viktigare frågor om högskolans organisation,
2. om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt,
3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter,
4. om revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
5. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna,
6. om viktigare föreskrifter,
7. a) om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
b) om disciplinansvar,
c) om åtalsanmälan,
d) om avstängning eller läkarundersökning,
8. om de antagningsordningar som nämns i 6 kap. 3 § andra stycket och 8 kap. 3 § tredje stycket,
9. om den anställningsordning som nämns i 4 kap. 14 §, och
10. i frågor i övrigt som är av principiell vikt.

I 2 kap. 3 § högskoleförordningen (HF) anges följande.

Andra frågor än de som avses i 2 § skall avgöras av rektor, om inte

1. annat är föreskrivet i lag eller förordning, eller
2. styrelsen har beslutat något annat.

Har det i denna förordning eller annars föreskrivits att en viss uppgift ankommer på rektor får dock styrelsen inte ta över den uppgiften.

Enligt 2 kap. 13 § HF får rektor delegera sina uppgifter, om inte annat är särskilt föreskrivet.

I 3 kap. HF finns regler om fakultetsnämnd och övriga organ. Enligt 1 § finns det för forskarutbildning ett humanistisk-samhällsvetenskapligt, ett medicinskt, ett naturvetenskapligt och ett tekniskt vetenskapsområde. Styrelsen skall besluta vilka fakultetsnämnder som skall finnas och vilket ansvarsområde som varje nämnd skall ha (2 §). I 3 § anges bl.a. hur val av ledamöter i fakultetsnämnd skall gå till.

I 3 kap. 7 § HF påpekas att grundläggande bestämmelser om särskilda organ finns i högskolelagen.

I 3 kap. 9 § första stycket HF anges att högskolorna i övrigt får besluta om sin interna organisation om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Av 3 kap. 13 § HF framgår att fakultetsnämnder får delegera sina uppgifter, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Sahlgrenska akademins organisation

Av handlingarna i ärendet framgår följande.

Styrelsen för Göteborgs universitet har under 2000 och 2001 beslutat om en ny organisation på det hälsovetenskapliga området, Sahlgrenska akademien. I arbetsordning för akademien (fastställd av Göteborgs universitets styrelse) anges följande.

Genom Sahlgrenska akademien förs enheter för medicin, odontologi och vård samt annan hälso- och sjukvårdsrelaterad verksamhet inom Göteborgs universitet samman till en gemensam struktur. Akademien skall enligt universitetsstyrelsens beslut den 20 mars 2000 bestå av dåvarande medicinska fakulteten med den vårdvetenskapliga sektionen samt odontologiska fakulteten.

Akademien leds enligt arbetsordningen av en akademistyrelse, som är ett besluts- och beredningsorgan under universitetsstyrelsen. Inom ramen för av universitetsstyrelsen och rektor fastställda föreskrifter och riktlinjer har akademistyrelsen ett övergripande ansvar för de inom akademins verksamhetsområde förekommande arbetsuppgifterna. Akademistyrelsen skall själv besluta i viktigare frågor om den interna resursfördelningen inom akademien, om viktigare föreskrifter inom akademins verksamhetsområde samt i principiellt viktiga frågor som rör det hälsovetenskapliga området. I övrigt får akademistyrelsen delegera sina uppgifter.

Inom akademien finns enligt arbetsordningen de fakultetsnämnder som universitetsstyrelsen beslutar om. Styrelsen har beslutat att inrätta medicinska fakultetsnämnden, odontologiska fakultetsnämnden och vårdvetenskapliga fakultetsnämnden. Enligt arbetsordningen (p. 3.9) ansvarar fakultetsnämnd inom akademien för frågor som rör forskning och forskarutbildning. Nämnden "skall bland annat avgöra ärenden som rör: fördelning av anslagsmedel (budget), antagning av forskarstuderande, antagning av oavlönad docent, anställning av doktorand, beslut om utbildningsbidrag för doktorand, utseende av ordförande, fakultetsopponent och betygsnämnd i samband med disputationer, förhandsgranskning av doktorsavhandlingar, anordnande av forskarutbildningskurser, samt frågor som akademistyrelsen eller preses hänskjuter till fakultetsnämnden."

Inom akademien finns även programnämnder för grundläggande högskoleutbildning. Enligt arbetsordningen (p. 4.1) utgör dessa nämnder särskilda organ enligt 3 kap. 7 § högskoleförordningen.

Högskoleverkets bedömning

G har begärt att Högskoleverket skall granska om beslutet att inrätta Sahlgrenska akademien är förenligt med högskoleförfattningarna. Han har främst ifrågasatt akademistyrelsens organisation, ställning och uppgifter. Högskoleverket gör följande bedömning.

I högskolelagen anges att styrelsen för ett universitet eller en högskola har inseeende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs. Rektor svarar för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen. Även andra beslutsorgan skall dock finnas inom ett lärosäte: fakultetsnämnder skall enligt högskolelagen ansvara för forskning och forskarutbildning. Fakultetsnämnderna skall också ansvara för grundutbildning, om inte särskilda organ inrättas för den utbildningen. Det är styrelsen som skall besluta vilka fakultetsnämnder som skall finnas och vilket ansvarsområde som varje nämnd skall ha.

I högskoleförordningen (HF) finns närmare regler om beslutsfördelningen inom ett lärosäte. I 2 kap. 2 § HF anges i 10 punkter vad styrelsen skall besluta om. Enligt 3 § samma kapitel skall andra frågor än de som avses i 2 § avgöras av rektor. Rektor skall dock inte vara beslutande om styrelsen beslutar något annat. Rektor har inte heller beslutanderätten om något annat är föreskrivet i lag eller förordning. I högskolelagen har angivits att fakultetsnämnder skall ansvara för forskning och forskarutbildning. Rektor saknar alltså rätt att besluta inom det ansvarsområde som en fakultetsnämnd har.

Styrelsen för ett universitet eller en högskola får dock besluta i frågor som faller inom en fakultetsnämnds ansvarsområde. Förutsättningen för det är att det gäller en fråga som faller under någon av de tio punkter som anges i 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Om styrelsen anser att en fråga som faller inom en fakultetsnämnds ansvarsområde är av principiell vikt, kan styrelsen med stöd av punkt 10 i denna paragraf besluta i frågan.

I 2 kap. 2 § HF anges att styrelsen "skall besluta". Styrelsen får därför inte delegera sina uppgifter. Om styrelsen bedömer att en fråga som gäller forskning eller forskarutbildning (och därmed faller inom en fakultetsnämnds ansvarsområde) skall beslutas av styrelsen, får den inte bestämma att beslut i frågan i stället skall fattas av något annat organ än fakultetsnämnden.

Sahlgrenska akademien är Göteborgs universitets organisation för forskning och utbildning inom det hälsovetenskapliga området. Enligt arbetsordningen ansvarar tre fakultetsnämnder för forskning och forskarutbildning och sex programnämnder för grundläggande högskoleutbildning inom området. Det övergripande ansvaret har emellertid akademistyrelsen, som själv skall besluta i viktigare frågor. Såsom framgått av vad som anförts ovan skall det dock endast finnas två instanser som beslutar i frågor om forskning och forskarutbildning, styrelsen och fakultetsnämnd (från

HÖGSKOLEVERKET
BESLUT

2002-02-19
Ref.nr 31-3902-01
Sid 7

fakultetsnämnds rätt att delegera sina uppgifter bortses här). Göteborgs universitets beslut att mellan styrelse och fakultetsnämnder inrätta ett särskilt beslutsorgan, strider därför mot högskolelagens och högskoleförordningens regler. Detsamma gäller beträffande de programnämnder som utgör särskilda organ för grundutbildningen.

Göteborgs universitet har emellertid i sitt yttrande till Högskoleverket anfört att samtliga beslut som rör Sahlgrenska akademien överensstämmer med bestämmelserna i högskolelagen och högskoleförordningen. Högskoleverket vill därför kommentera och bemöta universitetets bedömningar.

Göteborgs universitet har framhållit att akademistyrelsen är ett besluts- och beredningsorgan under universitetsstyrelsen inrättat med stöd av 3 kap. 9 § högskoleförordningen. Universitetet har anfört att det inte finns någonting i denna paragraf – eller i någon annan paragraf i högskolelagen eller högskoleförordningen – som begränsar inrättandet av sådana organ, utöver att organet inte får ta över i lagen eller förordningen reglerade exklusiva beslutsärenden som föreskrivits annat organ eller funktion såsom exklusiv beslutanderätt för universitetsstyrelsen, rektor, fakultetsnämnd m.m.

Göteborgs universitet anser således att det med stöd av en regel som bemyndigar lärosätena att besluta om sin interna organisation i övrigt, kan inrätta ett organ som tar över uppgifter som annars ankommer på fakultetsnämnd och särskilt organ för grundutbildning. 3 kap. 9 § högskoleförordningen är i kapitlet placerad efter regler om fakultetsnämnd, nämnd för konstnärligt utvecklingsarbete, särskilda organ och särskilda inrättningar. Bemyndigandet att besluta om organisationen ”i övrigt” innebär alltså en rätt att besluta i andra organisationsfrågor än de som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Ansvarsområdena för fakultetsnämnder och särskilda organ för grundutbildning bestäms i högskolelagen och styrelsen för ett lärosäte får inte med stöd av 3 kap. 9 § högskoleförordningen överföra uppgifter från dessa organ till andra organ eller befattningshavare inom lärosätet, oavsett om uppgifterna är exklusiva eller inte. Styrelsen har dock alltid rätt att med stöd av 2 kap. 2 § högskoleförordningen *själv* besluta i frågor som faller inom ansvarsområdena för fakultetsnämnd och särskilt organ.

Göteborgs universitets bedömning att högskoleförfattningarna medger att styrelsen inrättar ett organ med de befogenheter som akademistyrelsen har i förhållande till fakultetsnämnder och särskilda organ för grundutbildning, är således felaktig.

Högskoleverket anmodar styrelsen för Göteborgs universitet att senast den 2 maj 2002 redogöra för vilka åtgärder universitetet avser att vidta med anledning av verkets ställningstagande. Högskoleverket vill påpeka att universitetet kan välja lösningen att inrätta en fakultetsnämnd för hela vetenskapsområdet med underlydande, beredande organ motsvarande de organ som nu kallas fakultetsnämnder och programnämnder inom Sahlgrenska akademien. Vid inrättande av fakultetsnämnd måste högskoleförfattningarnas regler om val av ledamöter och utseende av ordförande tillämpas.

HÖGSKOLEVERKET
BESLUT

2002-02-19
Ref.nr 31-3902-01
Sid 8

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskanslern efter föredragning av verksjuristen Christian Sjöstrand i närvaro av kanslichefen Lennart Ståhle och chefsjuristen Annica Lindblom.

Sigbrit Franke

Christian Sjöstrand

Kopia till:

G