

Universitetsstyrelsen
Göteborgs universitet

Juridiska avdelningen
Christian Sjöstrand

BESLUT

2002-07-02
Reg.nr 31-3902-01

Göteborgs universitets åtgärder beträffande Sahlgrenska akademins organisation

Sammanfattning

I beslut den 19 februari 2002 uttalade Högskoleverket att Göteborgs universitets beslut att inom Sahlgrenska akademien inrätta ett särskilt beslutsorgan (akademistyrelsen) mellan universitetsstyrelse och fakultetsnämnd, strider mot högskolelagens och högskoleförordningens regler. Det skall endast finnas två instanser som beslutar i frågor om forskning och forskarutbildning: styrelsen och fakultetsnämnd.

Göteborgs universitet har nu ändrat arbets- och delegationsordningarna för Sahlgrenska akademien. Akademistyrelsen skall inte längre ha ett övergripande ansvar inom akademins verksamhetsområde, utan skall ha ett ansvar för de inom akademins verksamhetsområde förekommande arbetsuppgifter som inte enligt lag eller förordning åligger annan beslutsinstans att handlägga. Dessutom har det i samma bestämmelse lagts till att ansvar för frågor som rör forskning och forskarutbildning åvilar fakultetsnämnd.

Akademistyrelsen skall dock enligt arbets- och delegationsordningarna själv besluta i frågor om den interna resursfördelningen inom akademien och fastställa budgeten. Högskoleverket konstaterar att detta inte kan betyda någonting annat än att medel till forskning och forskarutbildning skall fördelas mellan fakultetsnämnderna genom beslut av akademistyrelsen. Detta strider mot den ansvarsfördelning som framgår av högskolelagen och högskoleförordningen: beslut som rör dessa områden skall fattas av universitetsstyrelsen eller av fakultetsnämnd.

Vad gäller befogenheten att besluta om fördelningen av resurser inom Sahlgrenska akademien strider alltså akademins arbetsordning och delegationsordning fortfarande mot högskoleförordningarnas regler. Göteborgs universitet skall senast den 20 september 2002 redovisa sina åtgärder med anledning av verkets ställningstagande.

Högskoleverkets tidigare ställningstagande

Högskoleverket uttalade i beslut den 19 februari 2002, efter anmälan från G, att Göteborgs universitets beslut att inom Sahlgrenska akademien inrätta ett särskilt beslutsorgan (akademistyrelsen) mellan universitetsstyrelse och fakultetsnämnd, strider mot högskolelagens och högskoleförordningens regler. Verket anmodade styrelsen för universitetet att redogöra för vilka åtgärder universitetet avsåg att vidta med anledning av Högskoleverkets ställningstagande. Verket påpekade därvid att universitetet kunde 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.

Göteborgs universitets åtgärder

I yttrande till Högskoleverket har rektor för Göteborgs universitet, på styrelsens uppdrag, anfört följande.

Styrelsen för Göteborgs universitet har behandlat frågan vid sammanträden den 22 mars respektive 26 april. Verkets kritik är enligt styrelsen av den karaktären att den kan tillgodoses genom tydliga justeringar i det lokala regelverk som styrelsen fastställt för akademien. Det är angeläget att det lokala regelverk som gäller för Sahlgrenska akademien står i överensstämmelse med gällande författningar och att ingen oenighet kring tolkningen av dessa råder mellan Högskoleverket och Göteborgs universitet. Därför har styrelsen beslutat om ändringar i gällande arbetsordning respektive delegationsordning för Sahlgrenska akademien, så att det tydligt framgår att fakultetsnämnderna inom akademien exklusivt ansvarar för frågor som rör forskning och forskarutbildning enligt högskolelag och högskoleförordning, samt att programnämnderna på motsvarande sätt ansvarar för frågor som rör grundläggande utbildning.

Dessutom beslutade styrelsen om ändringar i arbetsordningen så att akademistyrelsens ställning som ett organ under universitetsstyrelsen förändras till ett organ under rektor (dvs. inte inrättat med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 9 § högskoleförordningen).

I högskoleförordningen, särskilt 8-9 kap., anges en rad beslut som det ankommer på fakultetsnämnd att fatta. Akademistyrelsens tillkomst har i detta avseende inte inneburit någon förändring. De uppgifter som enligt högskoleförordningen direkt åläggs en fakultetsnämnd att svara för, har sedan Sahlgrenska akademins tillkomst utförts av dess tre fakultetsnämnder – utan någon delegation från vare sig universitets- eller akademistyrelse.

Utöver de ärenden där fakultetsnämnden har exklusiv beslutanderätt, har akademistyrelsen – efter delegation från universitetsstyrelsen – tidigare delegerat beslutanderätten i samtliga ärenden som rör forskning och forskarutbildning till berörda fakultetsnämnder. Det är dessa delegationer som Högskoleverket kritiserat, vilket åtgärdas genom nya delegationer direkt från universitetsstyrelsen till de tre fakultetsnämnderna. Fakultetsnämndernas mandat att besluta i forsknings- och forskarutbildningsfrågor har samtidigt förtydligats genom ändrade formuleringar i akademins arbetsordning.

På motsvarande sätt har programnämndernas mandat att fatta beslut inom grundutbildningsområdet stärkts och förtydligats genom nya delegationer direkt från universitetsstyrelsen till programnämnderna samt ändrade formuleringar i arbetsordningen.

Ytterligare ett sätt för universitetsstyrelsen att tydliggöra fakultetsnämndernas respektive programnämndernas beslutsområde, är de omformuleringar i inledningen av akademins delegationsordning som styrelsen beslutat om. Efter dessa ändringar råder det inte någon tvekan om att fakultetsnämnderna beslutar i ärenden som rör forskning och forskarutbildning, programnämnderna i ärenden som rör grundläggande utbildning och akademistyrelsen i övriga ärenden.

Med de ändringar av det lokala regelverket för Sahlgrenska akademien som nu redovisats anser Göteborgs universitet att de synpunkter som framförts från Högskoleverket tillgodosetts.

Av de handlingar som rektor bifogat sitt yttrande framgår att de tre ledamöter i styrelsen som representerar lärarna reserverade sig mot styrelsens ställningstagande. De anförde följande.

Enligt vår uppfattning är inte heller det modifierade förslaget till organisation för Sahlgrenska akademien förenligt med HL och HF. Det främsta skälet till detta är att fakultetsnämnderna endast ges en symbolisk roll genom att de får ansvara för forskning och forskarutbildning utan att de ges det ekonomiska ansvar eller personalansvar som sammanhänger med detta uppdrag.

De tre studentrepresentanterna i styrelsen ifrågasatte i protokollsanteckning bl.a. att resurserna skall fördelas av akademistyrelsen.

Göteborgs universitets ändringar i arbets- och delegationsordningar

Till rektors yttrande har fogats ändringarna i arbets- och delegationsordningarna.

Akademistyrelsens uppgifter m.m.

Punkt 1.2 i arbetsordningen har ändrats så att det inte längre anges att Sahlgrenska akademien leds av akademistyrelsen. I stället anges att det inom akademien finns en akademistyrelse. Rubriken Ledning står dock kvar över punkten.

Punkt 2.7 i arbetsordningen har ändrats så att det inte längre anges att akademistyrelsen är ett besluts- och beredningsorgan under universitetsstyrelsen, utan ett besluts- och beredningsorgan under rektor inom det hälsovetenskapliga området. Akademistyrelsen skall inte längre ha ett övergripande ansvar för de inom akademins verksamhetsområde förekommande arbetsuppgifterna, utan skall ha ett ansvar för de inom akademins verksamhetsområde förekommande arbetsuppgifterna som inte enligt lag eller författning åligger annan beslutsinstans att handlägga.

Dessutom har följande stycken lagts till:

Ansvar för frågor rörande forskning och forskarutbildning åvilar fakultetsnämnd och regleras i kapitel 3.

Ansvar för frågor rörande grundläggande utbildning åvilar programnämnd och regleras i kapitel 4.

En regel om att akademistyrelsen skall avge förslag till beslut till rektor i ärenden som rör akademins verksamhetsområde, har tagits bort.

Regeln med följande lydelse:

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.

har ändrats till följande lydelse:

Akademistyrelsen ska själv besluta i frågor om den interna resursfördelningen inom akademien och om föreskrifter inom akademins verksamhetsområde.

En regel om att ordförande i fakultetsnämnd normalt är föredragande inför akademistyrelsen i ärenden som rör dennes fakultetsnämnds område, har tagits bort (punkt 2.9).

Fakultetsnämndernas och programnämndernas uppgifter m.m.
Arbetsordningen

Punkt 3.9 i arbetsordningen hade tidigare följande lydelse:

Fakultetsnämnd inom akademien ansvarar för frågor som rör forskning och forskarutbildning. Nämnden ska 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,
- frågor som akademistyrelsen eller preses hänskjuter till fakultetsnämnden.

Denna regel har ändrats så att första meningen fått lydelsen:

Fakultetsnämnd har direkt under universitetsstyrelsen ansvar för frågor som rör forskning och forskarutbildning.

Sista strecksatsen i punkt 3.9 har tagits bort.

Beträffande programnämnderna (särskilda organ för grundläggande högskoleutbildning) har punkt 4.9 ändrats så att de inte längre är organ under akademistyrelsen utan under universitetsstyrelsen. De skall inte längre avgöra ärenden som rör förslag till fördelning av anslagsmedel, utan ärenden som rör fördelning av anslagsmedel. Liksom för fakultetsnämnderna har tagits bort att programnämnderna skall avgöra ärenden som rör frågor som akademistyrelsen eller preses hänskjuter till programnämnden.

Följande två meningar i punkterna 4.9 resp. 4.11 har tagits bort:

För frågor som rör programnämndsövergripande insatser ansvarar akademistyrelsen.

Framställning och yttrande från programnämnd för grundutbildning till rektor, universitetsstyrelsen eller myndighet utanför Göteborgs universitet, ska göras i form av förslag till akademistyrelsen.

Delegationsordningen

I delegationsordningen har befogenheten för preses (ordföranden i akademistyrelsen) att "besluta i brådskande ärenden inom akademins verksamhetsområde oavsett vad beslutet gäller", ändrats så att brådskande beslut inom akademins verksamhetsområde skall fattas av fakultetsnämnd vad gäller forskning och forskarutbildning, programnämnd vad gäller grundläggande utbildning och akademistyrelsen vad gäller övriga ärenden.

Den tidigare regeln i delegationsordningen att akademistyrelsen skulle utfärda viktigare föreskrifter inom akademins verksamhetsområde, har ändrats så att motsvarande uppdelning av beslutsbefogenheten görs i fråga om utfärdande av föreskrifter som för beslut i brådskande ärenden. En regel om att preses utfärdar föreskrifter i övrigt inom akademins verksamhetsområde har tagits bort.

G:s yttrande

G har beretts tillfälle att yttra sig över Göteborgs universitets åtgärder och har anfört bl.a. följande.

Organisationen strider även efter universitetets ändringar mot högskolelag och högskoleförordning. Fortfarande förfogar akademistyrelsen över alla de medel som skall fördelas till fakultetsnämnder och programnämnder för undervisning, forskning och övrig verksamhet. Fortfarande skall dessa medel, som i övrigt fördelas fakultetsvis, av universitetsstyrelsen fördelas i "klump" till akademistyrelsen, som sedan förfogar över dessa resurser helt självständigt för vidare fördelning till "underlydande organ". Han instämmer helt i den reservation som de ledamöter i styrelsen som representerar lärarna avgett samt i studentrepresentanternas protokollsanteckning.

Högskoleverkets bedömning

I beslut den 19 februari 2002 konstaterade Högskoleverket följande. Enligt högskolelagen skall det, förutom styrelse och rektor, finnas andra beslutsorgan inom ett lärosäte: fakultetsnämnder skall ansvara för forskning och forskarutbildning. Dessa nämnder skall också ansvara för grundutbildning, om inte särskilda organ inrättas för

den utbildningen. Styrelsen för lärosätet får besluta inom det ansvarsområde som en fakultetsnämnd har, medan rektor saknar sådan rätt. Styrelsen får dock inte bestämma att en fråga som gäller forskning och forskarutbildning skall beslutas av något annat organ än fakultetsnämnden.

Mot denna bakgrund gjorde Högskoleverket följande bedömning:

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 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.

Ändringarna i arbets- och delegationsordningarna för Sahlgrenska akademien

I beslutet den 19 februari 2002 påpekade Högskoleverket att universitetet kunde 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. Göteborgs universitetsstyrelse har dock inte valt denna lösning. I stället har styrelsen valt att göra akademistyrelsen till ett organ under rektor. Vidare har ändringar gjorts i arbetsordning och delegationsordning för Sahlgrenska akademien. Utgångspunkten för Högskoleverkets bedömning efter dessa ändringar är dock densamma som vid det tidigare beslutet: innebär utformningen av organisationen för Sahlgrenska akademien att det ansvar som fakultetsnämnder och programnämnder har enligt högskolelagen inskränks på ett otillåtet sätt?

De formuleringar i arbetsordningen som Högskoleverket pekade på i beslutet den 19 februari 2002 om akademistyrelsens övergripande ansvar inom akademien och beslutanderätt i viktigare frågor om den interna resursfördelningen, viktigare föreskrifter och principiellt viktiga frågor, har ändrats. Numera anges att akademistyrelsen har ansvar för de inom akademins verksamhetsområde förekommande arbetsuppgifter som inte enligt lag eller författning åligger annan beslutsinstans att handlägga. Därutöver har följande tillägg gjorts i samma punkt (2.7) i arbetsordningen:

Ansvar för frågor rörande forskning och forskarutbildning åvilar fakultetsnämnd och regleras i kapitel 3.

Ansvar för frågor rörande grundläggande utbildning åvilar programnämnd och regleras i kapitel 4.

Akademistyrelsen ska själv besluta i frågor som rör den interna resursfördelningen inom akademien och om föreskrifter inom akademins verksamhetsområde.

De nya formuleringarna innebär att akademistyrelsen skall besluta i alla frågor inom akademien som inte skall beslutas av fakultetsnämnd eller programnämnd. Det är uppenbart att gränsdragningsproblem kommer att uppstå. Högskoleverket kan dock inte, med ett viktigt undantag, hävda att befogenheterna är fördelade i arbetsordningen så att akademistyrelsens befogenheter inkräktar på fakultetsnämndernas och programnämndernas ansvarsområden. Denna bedömning måste i stället göras vid en granskning av vilka beslut akademistyrelsen faktiskt fattar.

Undantaget gäller befogenheten att besluta om resursfördelningen inom det vetenskapsområde som Sahlgrenska akademien omfattar. Enligt arbetsordningen skall akademistyrelsen själv besluta i frågor om den interna resursfördelningen inom akademien. Enligt delegationsordningen (E2) skall akademistyrelsen fastställa den årliga resursfördelningen (budget) på delegation av universitetets styrelse. Dessa formuleringar kan inte betyda någonting annat än att medlen för forskning, forskarutbildning och grundutbildning skall fördelas mellan fakultetsnämnder och programnämnder genom beslut av akademistyrelsen. Detta strider mot den ansvarfördelning som framgår av högskolelagen och högskoleförordningen: beslut som rör dessa områden skall fattas av universitetsstyrelse eller fakultetsnämnd resp. de särskilda organ för grundutbildning som kan ha inrättats.

Inskränkningen i arbetsordningen om att akademistyrelsen endast skall besluta i frågor som enligt lag eller förordning inte åligger annan beslutsinstans, är när det gäller resursfördelningen utan verkan. Det är inte möjligt för akademistyrelsen att fastställa en budget för Sahlgrenska akademien utan att inkludera medel för forskning, forskarutbildning och grundutbildning.

Vad gäller befogenheten att besluta om fördelningen av resurser inom Sahlgrenska akademien strider alltså akademins arbetsordning och delegationsordning fortfarande mot högskoleförfattningarnas regler.

Göteborgs universitets fortsatta agerande

I det underlag som skickades ut till ledamöterna i Göteborgs universitetsstyrelse med förslag till de aktuella ändringarna i akademins arbets- och delegationsordningar, anförde rektor följande under rubriken Utveckling av effektivare ledningsformer inom högskolan.

Flera universitet i landet arbetar för närvarande med att utveckla ledningsformer för utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället, som bättre uppfyller nutidens krav på samarbete inom vidare vetenskapsområden, överspridning av kunskap och samordning av kunskapsbildningen mellan områdena.

I ett vidare och mer långsiktigt perspektiv bör det därför vara en framkomlig väg mot effektivare lösningar beträffande ledningsformerna, att Göteborgs universitet samarbetar med övriga universitet och – i samråd med Högskoleverket och utbildningsdepartementet – verkar för sådana ändringar av högskoleförfattningarna som gör detta möjligt.

Om Göteborgs universitet väljer att ändra reglerna i arbets- och delegationsordningarna så att akademistyrelsen inte har befogenhet att besluta i frågor

som rör resurser till forskning, forskarutbildning och grundutbildning, avser Högskoleverket att följa upp hur ansvarfördelningen mellan akademistyrelsen och fakultetsnämnderna/programnämnderna fungerar i andra frågor. Finner verket vid en sådan granskning att akademistyrelsen fattat beslut i frågor som ankommer på fakultetsnämnd eller programnämnd, är det verkets uppgift som tillsynsmyndighet att agera.

Ett annat alternativ för universitetet är att följa det förslag som Högskoleverket lämnade i det tidigare beslutet, nämligen att inrätta en fakultetsnämnd för hela Sahlgrenska akademien. Samtidigt kan universitetet agera på det sätt som rektor pekade på i underlaget till styrelsen, dvs. att verka för ändringar av högskoleförfattningarna för att möjliggöra andra ledningsformer.

Göteborgs universitet skall redovisa sina åtgärder med anledning av Högskoleverkets ställningstagande senast den 20 september 2002.

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

Sigbrit Franke

Christian Sjöstrand

Kopia till:

Regeringen
Utbildningsdepartementet

G