

Linköpings universitet (LiU 74/05-32)

Rektor

581 83 LINKÖPING

Mats Forslund
BESLUT

2007-06-04
Reg.nr 31-1163-07

Handläggningen av ett befordringsärende

Fråga om handläggningen av ett befordringsärende samt om tiden för överlämnandet av ett överklagande till ÖNH.

Bakgrund

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) fattade den 16 februari 2007 beslut i ett befordringsärende (reg.nr 27-1350-06). ÖNH överlämnade i samband därmed en kopia av beslutet till Högskoleverket eftersom klaganden, N N, hade påtalat flera brister i universitetets handläggning.

Av handlingarna i ÖNH:s akt framgår bl.a. att N N ansökte om befordran till anställning som professor vid Linköpings universitet (LiU) den 13 januari 2005. Lärosätet avslög N Ns ansökan den 1 april 2005 med motiveringen att han inte ansågs besitta tillräcklig pedagogisk skicklighet för att befordras till professor. N N överklagade beslutet den 6 april 2005, varpå anställningsnämnden vid LiU beslutade att ge dekanus uppdraget att utse sakkunniga för bedömningen av N Ns ansökan. Den 1 oktober 2005 avgick N N med ålderspension. Vid anställningsnämndens sammanträde den 22 november 2005 konstaterades att N N på grund av pensioneringen inte längre var aktuell för befordran. Rektorn beslutade den 2 januari 2006 på nytt att avslå N Ns ansökan, men denna gång med motiveringen att N N hade avgått med ålderspension. Samma dag inkom en skrivelse till LiU från N N i vilken han bl.a. ifrågasatte att anställningsnämnden inte hade tagit ställning till innehållet i yttrandena från de sakkunniga, utan enbart föreslagit avslag på hans ansökan eftersom han hade pensionerats. N N anhöll i samma skrivelse om att hans överklagande skulle överlämnas till ÖNH för prövning. Den 16 januari 2006 beslutade anställningsnämnden att inhämta ytterligare beslutsunderlag. Anställningsnämnden beslutade därefter, vid sitt sammanträde den 21 augusti 2006, att inte ändra sitt tidigare ställningstagande. N Ns överklagande inkom till ÖNH den 25 oktober 2006.

ÖNH avslög N Ns överklagande eftersom han inte längre var anställd tills vidare som lektor.

Utredning

Högskoleverket har inhämtat yttrande från LiU som har anfört bl.a. följande. Anställningsnämnden beklagar att handläggningen av N Ns begäran om omprövning blev orimligt lång. Ärendeuppföljningen har brustit. Arbetssituationen har varit pressad med omdisponerade och utökade arbetsuppgifter för den berörda handläggaren, bl.a. på grund av en långtidssjukskrivning. – Anställningsnämnden har fått positiva omdömen inom universitetet för sitt arbete med att korta handläggningstiderna avseende läraranställningar. Anställningsnämnderna vid universitetet lämnar numera årliga redovisningar till universitetsstyrelsen avseende handläggningstider för den aktuella ärendetypen. – Yttranden från sakkunniga inhämtades först efter N Ns överklagande i enlighet med LiU:s praxis. I de fall anställningsnämnden finner uppenbara brister i en sökandes pedagogiska skicklighet, där doktorandhandledning ingår som en viktig del, föreslår anställningsnämnden normalt att ansökan bör avslås. En reguljär sakkunniggranskning genomförs först om rektorns avslagsbeslut överklagas.

N N har yttrat sig och har bl.a. anfört att det enligt hans mening är oacceptabelt att som regel besluta om sakkunnigprövning först efter att ett avslagsbeslut har överklagats. Detta gäller särskilt eftersom universitetets praxis inte är allmänt känd och inte heller framgår av beslutet. Om han hade känt till lärosätets tillvägagångssätt hade han överklagat de tidigare avslagsbeslut som han har fått. När hans ansökan prövades av sakkunniga ansåg de att han uppfyllde kraven på pedagogisk skicklighet. Anställningsnämndens ställningstagande har därmed visat sig vara felaktigt.

LiU har, efter förfrågan från Högskoleverket, upplyst att N N har ansökt om att befordras till professor vid tidigare tillfällen. LiU har dock inte inhämtat några yttranden från sakkunniga vid dessa tillfällen.

Rättsliga utgångspunkter

Av 4 kap. 11 § högskoleförordningen (1993:100) framgår att en lektor som är anställd tills vidare vid en högskola efter ansökan skall befordras till en anställning tills vidare som professor vid den högskolan, om lektorn har behörighet för en sådan anställning.

Av 4 kap. 21 § högskoleförordningen följer bl.a. att fakultetsnämnden skall hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställningar av professorer.

Enligt 4 kap. 25 § högskoleförordningen behöver yttranden inte hämtas in om det är uppenbart obehövligt för en prövning av frågan om befordran skall ske eller inte.

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 23 § förvaltningslagen följer bl.a. att ett beslut skall överklagas skriftligt och att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet.

Enligt 25 § förvaltningslagen skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet, om inte skrivelsen avvisas som för sent inkommen.

Av 27 § förvaltningslagen följer att en myndighet som finner att ett beslut som den har meddelat som första instans är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Högskoleverkets bedömning

Yttranden från sakkunniga

Av utredningen framgår att anställningsnämnden vid LiU som regel inte inhämtar yttranden från sakkunniga när lektorer ansöker om befordran till professor och det finns uppenbara brister i sökandens pedagogiska skicklighet. I de fallen föreslår anställningsnämnden normalt att ansökan skall avslås. Först om rektorn beslutar i enlighet med nämndens förslag och beslutet sedan överklagas genomförs en reguljär sakkunniggranskning.

I förarbetena uttalas att det är synnerligen angeläget att handläggningstiderna i anställningsärenden förkortas och att de långa handläggningstiderna i överklagade ärenden om anställning utgör ett stort problem inom högskolan. Det anförs även att ärenden inte i onödan får fördröjas av högskolan efter ett överklagande och att högskolan därför noga har att överväga om kompletterande utredning behövs (se prop. 1996/97:141 s. 47 ff.).

Av 4 kap. 25 § högskoleförordningen framgår att högskolor inte alltid behöver inhämta yttranden från sakkunniga, nämligen i de fall då det är uppenbart obehövligt för en prövning av frågan om befordran skall ske eller inte. I förarbetena anges som exempel på ett sådant fall att den sökande nyligen har bedömts i ett anställningsärende (se a. prop. s. 27 f.).

Beträffande skyldigheten för en myndighet att ändra ett fattat beslut krävs, enligt 27 § förvaltningslagen, att myndigheten finner att det beslut som har meddelats är *uppenbart* oriktigt. Omprövningsskyldigheten gäller således bara när det är lätt för beslutsmyndigheten att slå fast att beslutet är oriktigt. Vid ett överklagande kan det således räcka med att myndigheten läser igenom klagandens skrivelse och det överklagade beslutet. Myndigheten behöver bara granska ärendet närmare om genomläsningen ger vid handen att utgången sannolikt bör vara en annan. Beslutsmyndigheten är alltså inte skyldig att göra

någon grundlig ny prövning av varje ärende som överklagas (se Malmqvist m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 1 uppl., s. 106).

Av 4 kap. 21 och 25 §§ högskoleförordningen framgår att det normala förfarandet vid befodringsärenden är att hämta in sakkunnigutlåtanden och att detta kan underlåtas endast i undantagsfall. Av bestämmelserna i förvaltningslagen framgår vidare att förfarandet vid en omprövning bör vara summariskt. LiU:s praxis att först i samband med överklaganden inhämta sakkunnigutlåtanden går stick i stäv med dessa regler. I N Ns fall är det också svårt att finna någon grund för bedömningen att inhämtande av sakkunnigutlåtanden har varit ”uppenbart obehövligt”, eftersom lärosätet inte tidigare har begärt in sådana yttranden. Genom att inhämta sakkunnigutlåtandena först efter överklagandet av N Ns sista ansökan har han dessutom i praktiken kommit att fråntas möjligheten att få sin sak prövad av högre instans. Ett sådant tillvägagångssätt kan inte godtas och för detta förtjänar LiU kritik.

Överlämnandet av överklagandet till ÖNH

Justitiekanslern (JK) har uttalat att det inte finns någon skyldighet för en myndighet att yttra sig redan i samband med att den överlämnar ett ärende till överinstansen. Beslutsmyndigheten får således från fall till fall avgöra om den vill bifoga ett yttrande med det överklagade beslutet. JK menade dock att det kan vara praktiskt om myndigheten bifogar ett sådant yttrande, särskilt om det kan förutses att den myndighet som skall pröva överklagandet torde komma att begära ett yttrande under alla förhållanden. JK framhöll emellertid att detta inte kan tas till intäkt för att det skulle vara godtagbart att överlämnandet av ärendet får anstå därför att beslutsmyndigheten av resursbrist eller liknande inte i tid kan utforma ett yttrande. För det fall yttrandet inte kan upprättas utan dröjsmål ansåg JK att överklagandet måste överlämnas till överinstansen. En annan ordning skulle innebära att det har lagts i beslutsmyndighetens hand att avgöra när överinstansen skall få del av överklagandet, vilket inte är godtagbart av rättssäkerhetsskäl (se JK:s beslut den 20 december 1999 i dnr 1499-98-21).

Justitieombudsmannen (JO) har i flera ärenden uttalat att myndigheterna skall överlämna skrivelser med överklaganden till överinstanserna utan dröjsmål. JO har härvid sagt att handläggningstiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s beslut den 16 januari 2004 i dnr 3758-2003 och JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Högskoleverket kan konstatera att N N överklagade LiU:s beslut den 6 april 2005 och att ÖNH fick del av överklagandet den 25 oktober 2006. Det kan här anmärkas att N N dessutom den 2 januari 2006 särskilt påtalade att han ville att ärendet skulle överlämnas till ÖNH. Det har således förflutit drygt ett och ett halvt år sedan beslutet överklagades till dess att överinstansen mottog överklagandet. Ett sådant dröjsmål är helt oacceptabelt och universitetet förtjänar kritik även för detta. Vad lärosätet har anfört som anledning till den långa handläggningstiden leder inte till någon annan bedömning.

LiU anmodas att senast den *1 november 2007* redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av Högskoleverkets ställningstaganden.

Ärendet har avgjorts av chefsjuristen Eva Westberg i närvaro av verksjuristen Teresa Edelman. Verksjuristen Mats Forslund har varit föredragande.

På Högskoleverkets vägnar

Eva Westberg

Mats Forslund

Kopia för kännedom till:
N N
ÖNH (reg.nr 27-1350-06)