



Rapport 2007:55 R

Befordran till professor och lektor

– en rättslig översikt



Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Befordran till professor och lektor – en rättslig översikt

Utgiven av Högskoleverket 2007

Högskoleverkets rapportserie 2007:55 R

ISSN 1400-948X

Innehåll: juridiska avdelningen, **Mikael Herjevik**

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Högskoleverkets kontorsservice, Stockholm, november 2007

Tryckt på miljömärkt papper

Innehåll

Förord	5
Inledning	7
Befordringsreformens bakgrund	9
Befordran – en rättighet eller möjlighet?	11
Ansökan	13
Vem får söka befordran	13
Hur söker man	13
När söker man	15
Högskolans handläggning	17
Högskoleförordningens bestämmelser	17
Det beredande organet	18
Förvaltningslagen och myndighetsutövning	18
Högskolans utrednings- och serviceskyldighet	19
Översättning av skrifter	21
Ämnesområdet	22
Sakkunniggranskning eller inte	23
Valet av sakkunniga	26
De sakkunnigas yttranden	27
Ytterligare utredningsåtgärder	28
Handläggningstiden och dess betydelse	29
Behörighetsprövningen	33
Högskoleförordningens behörighetsregler	33
Vad innebär behörighetsreglerna	34
Lokala riktlinjer	37
Professorskompetens – var ligger ribban	38
Handledning av doktorander	39
Akademiska ledaruppdrag	40
Högskolans beslut	43
Överklagande	45
Överklagandet	45
Högskolans handläggning	45
Överklagandenämnden	47

Förord

År 1999 trädde bestämmelser i kraft som innebar att en tillsvidareanställd adjunkt eller lektor kunde befordras på egna meriter till en högre lärarbefattning inom högskolan. Denna s.k. befordringsreform har tidigare följts upp av Högskoleverket i ett särskilt projekt som utmynnade i tre delrapporter och en slutrapport (Högskoleverkets rapportserie 2001:7 R, 2002:2 R, 2002:33 R och 2003:3 R). I rapporterna beskrevs det faktiska utfallet av reformen i olika avseenden. I en av rapporterna beskrevs även viss praxis i befordringsärenden till och med september 2001 (Högskoleverkets rapportserie 2002:2 R).

Den nu aktuella rapporten har till syfte att belysa några rättsliga aspekter i anslutning till de gällande reglerna om befordran. Befattningsstrukturen inom högskolesektorn är visserligen under utredning. Nya regler på området kan dock förväntas träda i kraft först om några år. Rapporten bör under tiden kunna tjäna som vägledning vid högskolornas handläggning av befordringsärenden.

Rapporten har utarbetats av verksjuristen Mikael Herjevik, huvudföredragande i Överklagandenämnden för högskolan under åren 2000–2006.

Inledning

Denna rapport behandlar den s.k. befordringsreformen ur ett rättsligt perspektiv. Det innebär att de gällande bestämmelserna för befordran av lärare redovisas och kommenteras mot bakgrund av de förarbeten som ligger till grund för reformen. Framför allt bygger dock rapporten på en genomgång av beslut i befordringsärenden vid Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH), den instans som har att pröva överklaganden av befordringsbeslut.¹ Vissa jämförelser görs även med praxis i anställningsärenden, som ibland kan tjäna som vägledning i befordringsärendena. Eftersom det är ÖNH som ytterst tolkar högskoleförordningens bestämmelser på området redovisar Högskoleverket endast i begränsad omfattning egna tolkningar av gällande bestämmelser.

Rapporten behandlar de fall då en tillsvidareanställd lektor respektive adjunkt söker befordran till högre befattning vid samma högskola. Betoningen ligger framför allt på frågan om befordran från lektor till professor. Andra former av kompetensbefordran behandlas inte i denna rapport. Befodringsreformen innebar även en rätt för den som erbjudits en anställning som lektor att under vissa villkor anställas direkt som professor. Denna fråga lämnas dock i allt väsentligt utanför rapporten, liksom frågan om befordran av biträdande lektorer. Skälet till denna avgränsning är att den övervägande delen av de befordringsärenden som ÖNH har avgjort har avsett befordran från lektor till professor, och i ett mindre antal fall, befordran från adjunkt till lektor. Endast något enstaka ärende har gällt en begäran om anställning som professor vid erbjudet (utlyst) lektorat. Några avgöranden gällande befordran av biträdande lektor finns inte att redovisa.

Rapporten beskriver framför allt förvaltningsförfarandet och de anslutande rättsfrågorna. De arbetsrättsliga aspekterna behandlas inte i denna rapport.

Med högskolor avses i denna rapport både universitet och högskolor.

Uppgifterna i rapporten avser – om inte annat anges – förhållandena den 1 september 2007.

1. Vissa av de avgöranden som rapporten hänvisar till är tillgängliga för läsning på ÖNH:s webbplats, <www.onh.se>. Dessa markeras härfter med (w). Flera avgöranden är dock inte publicerade på webbplatsen.

Befodringsreformens bakgrund

Genom 1986 års lärartjänstereform ersattes de flesta av de tidigare lärartjänsterna med tjänstekategorierna professor, lektor, adjunkt och forskarasistent.² Som en följd av propositionen *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* infördes senare bland annat beföringstiteln biträdande professor för lektorer som visat särskild skicklighet.³ Tjänsteorganisationen för lärarna berördes i övrigt inte på något avgörande sätt av 1993 års högskolereform.

Samtidigt hade man i Norge under några år arbetat för en ordning med personliga beföringsvägar inom högskolan. År 1993 infördes slutligen en nationell ordning för beföring (opptrykk) efter kompetens vid norska universitet och högskolor. Den innebär att den som har anställning som førsteamanuensis och høyskoledosent kan söka beföring till professor efter kompetensförklaring. Denna beföringsgång sker vid sidan av det reguljära tillsättningsförfarandet, där anställning normalt sker i konkurrens mellan sökande.⁴ Den norska ordningen, liksom systemen för s.k. tenure i framför allt USA, torde ha tjänat som förebild för de regler som senare kom att införas i Sverige.

Högskollärarytredningen

Regeringen bemyndigade genom ett beslut den 25 januari 1996 chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda tjänsteorganisationen för lärare vid statliga universitet och högskolor. Av kommittédirektiven framgick att utredaren bland annat skulle utarbeta en generell ordning för kompetensprövning och beföring vid sidan av det vanliga tillsättningsförfarandet.⁵

Utredningen antog namnet Högskollärarytredningen. I november 1996 lade utredningen fram sitt betänkande, *Lärare för högskola i utveckling* (SOU 1996:166). Utredningen föreslog bland annat en ordning med fem huvudkategorier av lärare: högskoleadjunkt, biträdande högskolelektor, högskolelektor, biträdande professor och professor. Utredningen föreslog också att en högskoleadjunkt som gjort särskilt förtjänstfulla pedagogiska eller andra insatser, borde kunna beföras till högskolelektor om det var till nytta för verksamheten. Under motsvarande förutsättningar skulle en högskolelektor kunna beföras till biträdande professor.

2. Prop. 1984/85:57, bet. UbU 1984/85:9, rskr. 1984/85:115.

3. Prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103.

4. Se vidare Kyvik m.fl. (2003): *Opptrykk til professor – kompetanse eller konkurranse?* (rapport 4/2003 från NIFU, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning). De gällande norska bestämmelserna på området återfinns i Forskrift om ansettelse og opptrykk i undervisnings- og forskerstillinger, fastställd av Kunnskapsdepartementet den 9 februari 2006.

5. Dir. 1996:3.

Regeringens proposition

Regeringen följde inte till fullo högskollärarytredningens förslag. I propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141) föreslog regeringen nya regler för läranställningar, som skulle motsvara de ökade krav samhället ställde på högskolan. Lärarkategorierna professor, lektor, adjunkt och forskarasistent bevarades. Samtidigt skapades möjligheter till individuell befordran till lektor och professor. Befordringstiteln biträdande professor avskaffades.

Regeringen hänvisade i sin proposition bland annat till att utländska bedömare vid ett antal tillfällen hade påpekat de negativa effekterna av det svenska systemet, som i realiteten hade två karriärvägar – en forskningsinriktad med professur som slutmål och en undervisningsinriktad med mycket begränsade möjligheter till forskning.

Enligt regeringen fanns det även andra skäl för en reform. Endast 14 procent av samtliga tillsvidareanställda lärare var professorer. Inom en hel del ämnen kunde det gå många år utan att någon professur utlystes. Detta medförde risk för att mångfald och förnyelse av forskningen inte utvecklades i önskvärd utsträckning. Det var angeläget att långt flera än nu, kvinnor lika väl som män, fick möjlighet att påverka forskningens inriktning. Antalet professorer behövde således öka.

Ännu ett skäl var att pedagogisk skicklighet måste ges en större vikt på alla nivåer, både vid meritvärdering i samband med anställning och vid arbetets bedrivande. Regeringen påpekade att pedagogisk skicklighet ingick i behörighetskraven för professorer, lektorer och adjunkter. I praktiken var forskningsmeriter dock av långt större betydelse vid anställning och lönesättning. Detta förhållande måste ändras, ansåg regeringen. Utbildning och forskning var lika viktiga delar av högskolans verksamhet. Det måste finnas tydliga incitament för förnyelse och utveckling av högskolans undervisning och pedagogiska arbete.

Enligt regeringens mening borde därför en enda karriärväg skapas, där arbetsuppgifterna på alla nivåer innehöll både forskning och utbildning och där det skedde successiva prövningar av lärarens/forskarens kompetens. Ett sådant system borde vara utformat så att meritering av olika slag lönade sig och så att möjligheten att bli professor inte var beroende av till exempel pensioneringar.

Förändringarna skulle innebära förbättrade villkor för lärarna och var därmed ägnade att höja verksamhetens kvalitet. Det stora antal högt meriterade lektorer som verkat i högskolan under en längre tid utan reella möjligheter till befordran skulle ges en välmotiverad stimulans. Universitet och högskolor skulle också i ökad utsträckning kunna rekrytera och behålla yngre begåvningar som i dag inte kunde se något klart samband mellan goda insatser i utbildning och forskning samt karriär. Genom att en karriärväg skapades skulle högskolan få bättre förutsättningar att uppmuntra och ta till vara alla lärares kompetens och kreativitet, ansåg regeringen.

Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte utbildningsutskottet samtliga förslag i regeringens proposition.⁶ Riksdagen biföll propositionen. De nya bestämmelserna, som i huvudsak fick förordningsform, trädde i kraft den 1 januari 1999.

6. Bet. 1997/98:UbU3.

Befordran – en rättighet eller möjlighet?

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

Vidare framgår av 4 kap. 13 § första stycket samma förordning att en adjunkt som är anställd tills vidare vid en högskola efter ansökan ska befordras till en anställning tills vidare som lektor vid den högskolan, om adjunkten har behörighet för en sådan anställning. Ämnesområdet för anställningen som lektor ska vara detsamma som för anställningen som adjunkt.

Av 4 kap. 13 § andra stycket högskoleförordningen följer vidare att en adjunkt som är anställd tills vidare får befordras till lektor även om behörighetskraven inte är uppfyllda. Det gäller dock bara om adjunkten har visat särskild pedagogisk skicklighet eller särskild skicklighet att utveckla och leda verksamhet och personal vid högskolan eller visat särskild förmåga att samverka med det omgivande samhället.

Av de redovisade bestämmelserna följer att befordran närmast är en *rättighet* för den lektor som har behörighet för anställning som professor. Det anges nämligen i de redovisade bestämmelserna att lektorn *ska* befordras om denne har behörighet för den högre befattningen. Samma förhållande gäller enligt 4 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen för den adjunkt som har behörighet för anställning som lektor. Adjunkten *ska* befordras till den högre befattningen.

Det förhåller sig annorlunda med befordran av adjunkt enligt 4 kap. 13 § andra stycket högskoleförordningen. I denna situation, där adjunkten inte har föreskriven behörighet för anställning som lektor, *får* han eller hon ändå befordras under vissa villkor. Det bör noteras att även om adjunkten har någon av de angivna särskilda skickligheterna så innebär det inte att denne också har en automatisk rätt till befordran. I stället ger bestämmelsen en *möjlighet* för lärosätet att befordra särskilt förtjänstfulla adjunkter. Någon skyldighet för lärosätet att befordra sådana adjunkter finns inte enligt högskoleförordningens bestämmelser.

Skillnaden får också andra konsekvenser. Bestämmelser om överklagande finns i 12 kap. 2 § högskoleförordningen. Av dessa följer att ett beslut om att avslå en ansökan om befordran till professor samt ett beslut om att avslå en ansökan om befordran till lektor enligt 4 kap. 13 § *första stycket* samma förordning får överklagas till ÖNH. Däremot kan inte ett beslut att avslå en ansökan om befordran till lektor enligt 4 kap. 13 § *andra stycket* högskoleförordningen

överklagas.⁷ Med andra ord går det bara att överklaga ett lärosätes beslut om ärendet avser rätten till befordran för adjunkter och lektorer, men inte då ärendet avser lärosätets möjlighet att befordra särskilt skickliga adjunkter som inte har lektorskompetens. Att det inte går att överklaga ett lärosätes beslut i det sistnämnda fallet innebär också att det inte finns någon praxis från ÖNH att redovisa när det gäller denna typ av befordran. Denna befordringsmöjlighet kommer därför inte att beröras ytterligare i rapporten.

7. ÖNH:s beslut 2001-01-24, reg.nr 28-5-01 (w).

Ansökan

Vem får söka befordran

Enligt de ovan redovisade bestämmelserna kan endast den som är anställd som *lektor* respektive *adjunkt* söka befordran. Dessa anställningar, liksom andra läraranställningar, regleras i 4 kap. högskoleförordningen.

Det händer att lärosäten ibland anställer personer som ”forskare” enligt allmänt tillämpliga arbetsrättsliga regler.⁸ Dessa anställningar regleras inte i 4 kap. i högskoleförordningen. Även om dessa forskare kan vara väl så meriterade i sammanhanget kan de inte befordras till professor eller lektor enligt nuvarande bestämmelser.⁹

Den sökande ska också vara anställd *tills vidare* som lektor respektive adjunkt. En tidsbegränsad anställning ger således inte någon rätt till befordran.

Lektorn respektive adjunkten ska även vara anställd vid den högskola som ansökan gäller. Inget torde dock hindra att den sökande är tjänstledig från denna anställning då ansökan om befordran prövas.¹⁰ Har anställningen upphört då frågan om befordran prövas, till exempel genom frivillig uppsägning eller pensionering, finns däremot inte längre förutsättningar att bifalla ansökan. Någon möjlighet till retroaktiv befordran finns inte.¹¹

Hur söker man

Befordran till professor respektive lektor förutsätter att den berörda personen ansöker om detta. Något särskilt formkrav för ansökan finns inte uppställt i högskoleförordningen. Det ligger dock i sakens natur att en ansökan om befordran är skriftlig.

Högskoleförordningen innehåller inte några nationella bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla eller hur den ska utformas. En ansökan ska dock på ett eller annat sätt styrka den sökandes behörighet för den högre befattningen. Ytterst är det den sökandes ansvar att dokumentera sin kompetens på ett sätt som medger en bedömning av behörigheten.

Flera lärosäten har utformat egna, mer eller mindre detaljerade anvisningar på området. Vissa lärosäten har också utvecklat olika system för dokumentering av meriter i form av ”meritportföljer”. Sådana anvisningar underlättar för den sökande att koncentrera sin ansökan på väsentligheter. Samtidigt

8. Jfr prop. 2000/2001:3, s. 178.

9. Se t.ex. ÖNH:s beslut 1999-04-15, reg.nr 27-118-99.

10. Jfr ÖNH:s beslut 2005-06-17, reg.nr 27-290-04 (w). Se även beslutet 2004-05-14, reg.nr 27-182-04 (w), där den sökande lektorn vid tillfället för lärosätets (och nämndens) prövning var rektor vid en annan högskola.

11. ÖNH:s beslut 2000-11-08, reg. nr 27-272-00, och 2004-04-16, reg.nr 27-996-03 (w).

underlättas såväl de sakkunnigas som lärosätets arbete med behörighetsbedömningarna, inte minst när det gäller den grannliga uppgiften att bedöma den pedagogiska skickligheten.¹² En sökande gör därför klokt i att följa dessa anvisningar. Den som inte följer anvisningarna riskerar annars att hamna i en situation där ansökningshandlingarna inte anses styrka behörigheten på ett tillfredsställande sätt.

Den adjunkt som söker befordran till anställning som lektor bör i ansökan ange vilken grund för befordran som åberopas. Skälet till detta är – som redan har nämnts – att det finns två vägar för befordran av adjunkt till lektor – *rätten* enligt 4 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen och *möjligheten* enligt samma paragrafs andra stycke. Det är viktigt att högskolan på ett tidigt stadium av handläggningen reder ut vilken bestämmelse som ska tillämpas vid prövningen. Om grunden för befordran till lektor inte framgår av ansökan bör högskolan för säkerhets skull be adjunkten om ett förtydligande i detta avseende.

Lärosätenas lokala anvisningar liksom skilda ämnestraditioner leder till att ansökningarnas närmare utformning och innehåll kan variera. Ofta innehåller dock ansökningarna någon form av curriculum vitae (CV), andra förteckningar över utbildningar, vetenskapliga, pedagogiska och övriga meriter, olika former av programförklaringar, reflektioner över den egna verksamheten eller liknande. I regel bifogas också olika typer av utbildningsbevis, tjänstgöringsintyg och rekommendationsbrev. Därutöver bifogas också vetenskapliga och andra publikationer som åberopas. Om den konstnärliga skickligheten ska bedömas bifogas till exempel fotografier av konstverk eller musikaliska upptagningar i form av cd-skivor. Vissa lärosäten vill att den sökande endast bifogar ett begränsat urval publikationer (motsvarande) för närmare bedömning. Ansökningarna ska enligt anvisningarna ofta ges in i tre eller fler exemplar.

De norska bestämmelserna för befordran (opprykk), som har utfärdats centralt med nationell giltighet, föreskriver att ansökan med bilagor, inklusive vetenskapliga verk, ska ges in i fem exemplar. Högst 15 vetenskapliga arbeten får ges in för dokumentation av den vetenskapliga skickligheten. När det gäller konstnärlig skicklighet finns det möjlighet att ge in motsvarande antal konstnärliga arbeten eller publikationer. Dokumentationen kan i sådana fall bestå av konstnärliga originalarbeten, återgivningar av dessa arbeten (till exempel fotografier eller audiovisuella upptagningar), publikationer, dokumentation av konserter, utställningar eller föreställningar. Även konstnärliga priser, inköp och uppdrag kan redovisas i detta sammanhang. Bestämmelserna föreskriver vidare att alla sökande dessutom måste lämna in en fullständig lista över alla publikationer eller annan dokumenterad verksamhet som åberopas. Denna lista får vara kommenterad.¹³

12. Regeringen har för övrigt uttalat att universitet och högskolor bör utveckla former för dokumentation av pedagogiska meriter, se vidare prop. 2001/02:15, s. 99–101.

13. Se vidare 2 kap. i de norska föreskrifterna.

När söker man

I Norge finns nationella regler som tidsmässigt begränsar möjligheten att söka befordran. För befordran till professor gäller exempelvis den 15 september som tidsfrist för ansökan varje år. Vidare begränsas i viss utsträckning möjligheten att återigen få sin professorskompetens bedömd genom en särskild tvåårsregel.

Några motsvarande ansökningsregler finns inte i den svenska högskoleförordningen.

Ur lärosätens synvinkel skulle visserligen en ordning med kungörelseförfarande och tidsfrister kunna medföra vissa fördelar. Samtidigt skulle man kunna förhindra att en sökande lämnar in nya ansökningar med korta mellanrum utan att några meriter av betydelse har tillkommit sedan den senaste prövningen. Rättsläget medger dock inte detta. Befordran till anställning som professor eller lektor är en rättighet som en högskola inte kan inskränka genom att begränsa antalet ansökningstillfällen under året.¹⁴ Det finns inte något bemyndigande i högskoleförordningen för sådana inskränkningar.¹⁵

Som framgår av redovisningen ovan finns ingen möjlighet till befordran efter pensionering. Det är därför viktigt att en ansökan ges in i god tid innan pensioneringen så att högskolan får rimlig tid på sig att utreda den sökandes behörighet för den högre lärarbefattningen. En högskola behöver nämligen inte pröva en ansökan om den tid som står till buds innan pensioneringen är för kort för att hinna utreda och fatta beslut i behörighetsfrågan.¹⁶

14. Tillsynsbesöket vid Kungl. Tekniska högskolan 2005 (Högskoleverkets rapportserie 2006:36 R), s. 19–20.

15. Behovet av ett sådant bemyndigande kan också diskuteras. En högskola behöver inte genomföra nya sakkunniggranskningar om någon med korta mellanrum söker befordran utan att några meriter av betydelse har tillkommit sedan den senaste prövningen (se vidare avsnittet om högskolans handläggning). Det går således att hantera dessa fall inom ramen för nuvarande regelverk.

16. Se ÖNH:s beslut 2007-05-11, reg.nr 27-425-07 (w), som kommenteras närmare i nästa avsnitt.

Högskolans handläggning

Högskoleförordningens bestämmelser

Bestämmelser om handläggningen av befordringsärenden finns i 4 kap. högskoleförordningen. Av 4 kap. 25 § framgår att bestämmelserna i 20–22 §§ i samma kapitel tillämpas vid ansökan om befordran till professor eller lektor enligt 11 § eller 13 § första stycket. Det innebär bland annat följande.

Fakultetsnämnden, nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete eller det särskilda organet till vars ansvarsområde anställningen huvudsakligen hör ska bereda ärenden och avge förslag vid anställning av professorer och lektorer (och befordran). Om högskolan har inrättat särskilda organ för utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inom ansvarsområdet för en fakultetsnämnd eller en nämnd för konstnärligt utvecklingsarbete, ska högskolan bestämma i vilken utsträckning sådana särskilda organ ska svara för beredningen och lämna förslag till anställning (4 kap. 20 §).

Fakultetsnämnden eller motsvarande organ ska hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställning av professorer och lektorer. Högst en av dessa personer får vara anställd inom ansvarsområdet för den fakultetsnämnd eller det motsvarande organ som anställningen hör till. Fakultetsnämnden eller motsvarande organ får inte hämta in yttrande från en sådan person som är verksam inom fakultetsnämndens eller motsvarande organs ansvarsområde och som i huvudsak har arbetsuppgifter inom anställningens ämnesområde, om det inte finns särskilda skäl. När yttrande hämtas in från två eller flera personer, ska både kvinnor och män vara representerade, om inte synnerliga skäl talar emot detta (4 kap. 21 §). Yttranden enligt denna paragraf behöver dock inte hämtas in, om det är uppenbart obehövligt för en prövning av frågan om befordran ska ske eller inte (4 kap. 25 §).

Var och en av de personer som avses i 4 kap. 21 § (de sakkunniga) ska avge ett skriftligt yttrande till fakultetsnämnden eller motsvarande organ. Yttrandet ska avse frågan om sökanden ska befordras eller inte och om sökanden uppfyller behörighetskraven eller inte. Fakultetsnämnden eller motsvarande organ får meddela ytterligare föreskrifter för utformningen av yttrandet (4 kap. 22 §).

Vid en ansökan om befordran ska fakultetsnämnden eller det motsvarande organet föreslå om sökanden ska befordras eller inte och ange om sökanden uppfyller behörighetskraven eller inte. Förslaget ska lämnas till rektor (4 kap. 26 och 27 §§).

Universitet och högskolor har ofta kompletterat högskoleförordningens handläggningsbestämmelser med egna lokala regler för ärendeberedningen inom lärosätet. Dessa regler kan till exempel återfinnas i lärosätens anställ-

ningsordningar. I 3 kap. 12 § högskoleförordningen finns dessutom allmänna bestämmelser om handläggning av ärenden i fakultetsnämnder.

I det följande kommenteras några särskilda frågor i anslutning till handläggningen av befordringsärenden.

Det beredande organet

Högskoleförordningens bestämmelser, liksom förarbetena, utpekar fakultetsnämnden (eller motsvarande) som det beredande organet i anställnings- och befordringsärenden. Det är också nämnden som lämnar förslag till rektor. Regeringens principiella utgångspunkt var att ledningsorganen inom högskolan har ansvaret för anställningsfrågor på samma sätt som i frågor som rör verksamhetens innehåll, organisation och kvalitet. Regeringen uttalade samtidigt att fakultetsnämnden naturligtvis kunde inrätta de beredningsorgan den finner lämpligt.¹⁷ I praktiken har lärosätena ofta inrättat olika typer av beredningsorgan i anställnings- och befordringsärenden. De kan ha olika namn. Lärarförslagsnämnd, rekryteringsgrupp och befordringskommitté är några exempel på beteckningar.

Administrativ personal vid fakultetskanslierna eller lärosätets personalavdelning brukar fullgöra kansligöromålen åt ledamöterna i fakultetsnämnder och övriga beredningsorgan.

Förvaltningslagen och myndighetsutövning

Förvaltningslagen (1986:223) innehåller bestämmelser om handläggning av ärenden och annan förvaltningsverksamhet vid en myndighet. Denna lag gäller även för de statliga högskolornas handläggning av befordringsärenden. Det innebär till exempel att bestämmelserna om jäv i 11 § förvaltningslagen måste beaktas under handläggningen.

Vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen är dock endast tillämpliga i ärenden som avser *myndighetsutövning* mot någon enskild.

Myndighetsutövning förekommer när en förvaltningsmyndighet i egen skap av organ för det allmänna och med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Ärendet i fråga ska innefatta utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och befogenheten ska utövas i förhållande till enskilda. Uttrycket ”bestämma om förmån” klargör att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning.¹⁸

17. Prop. 1996/97:141, s. 47.

18. Jfr prop. 1971:30, s. 331–334, och prop. 1985/86:80, s. 55.

Ärenden om *anställning av lärare* anses innefatta moment av myndighetsutövning mot en enskild.¹⁹ Man kan då ställa sig frågan om detsamma gäller befordringsärenden.

De statliga högskolorna är myndigheter. Anställning vid statliga myndigheter anses visserligen komma till stånd på civilrättslig grund ungefär på samma sätt som hos en privat arbetsgivare, men myndigheternas anställningsbeslut har dock även en offentlighetsrättslig sida som innefattar tillämpning av förvaltningsrättsliga regler.²⁰ Liknande förhållande gäller i viss mån vid befordran av lärare. Ett befordringsärende innefattar moment där en högskola med stöd av högskoleförordningen ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde läraren. Beslutet innebär att högskolan utövar en befogenhet att bestämma om en förmån eller rättighet i förhållande till den enskilde läraren. Ärendet mynnar också ut i ett bindande beslut, som dessutom kan överklagas till högre instans. Av intresse i detta sammanhang är att ÖNH har ansett att en högskola har en anteckningsskyldighet enligt 15 § förvaltningslagen i ett befordringsärende.²¹ Denna bestämmelse är tillämplig då ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Högskoleverkets slutsats måste därför bli att befordringsärendena hos statliga högskolor innefattar moment av myndighetsutövning mot enskilda.

Att ärendena innefattar myndighetsutövning mot enskilda innebär bland annat att bestämmelserna i förvaltningslagen om muntlig handläggning (14 §), anteckning av uppgifter (15 §) samt rätten att få del av uppgifter (16 §) blir tillämpliga vid handläggningen.

Vissa av förvaltningslagens bestämmelser som gäller då ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild är emellertid försedda med några undantag då de trots allt inte behöver tillämpas. Således finns det ett undantag från myndighetens underrättelseskyldighet ("kommunicering") enligt 17 § och likaså från skyldigheten att motivera beslut enligt 20 § om ärendet eller beslutet rör *tjänstetillsättning*. Om begreppet tjänstetillsättning även inbegriper ärenden om befordran är oklart. Något avgörande från ÖNH som belyser denna fråga finns inte.

Högskolans utrednings- och serviceskyldighet

Då ÖNH har avslagit ett överklagande i ett befordringsärende sker det inte sällan med en motivering som utmynnar i bedömningen att den sökande inte har styrkt sin behörighet, alternativt inte har visat tillräcklig skicklighet i

19. Se t.ex. Sigeman, *Tjänstetillsättning vid universitet och högskolor – Rättsfrågor i överklagandenaämndens praxis*, Iustus Förlag, Uppsala, 1997, s. 11.

20. ÖNH:s beslut 2002-09-20, reg.nr 23-229-02 (w).

21. ÖNH:s beslut 2001-01-24, reg.nr 27-210-00.

något avseende.²² Detta får uppfattas så att det ytterst är den sökandes ansvar att styrka sin behörighet för den högre befattningen.

Högskolorna måste emellertid beakta myndigheternas allmänna utrednings- och serviceskyldighet under handläggningen av ett befordringsärende.

Sedan gammalt har förvaltningsmyndigheterna ansetts ha ansvar för att deras ärenden blir tillräckligt utredda. Det brukar nämligen anses att official- eller undersökningsprincipen gäller inom den statliga förvaltningen.²³ Denna allmänna utredningsskyldighet gäller även i befordringsärenden. Att vissa utredningsåtgärder ska ske under handläggningen, till exempel inhämtande av sakkunnigutlåtanden, följer redan av bestämmelser i högskoleförordningen. Under handläggningen av ett befordringsärende kan det dock ibland behöva vidtas andra åtgärder för att ärendet ska bli tillräckligt utrett. Exempelvis kan ämnesområdet för prövningen behöva klarläggas, bristfälliga sakkunnigutlåtanden behöva kompletteras eller oklara uppgifter behöva förtydligas.

Det framgår vidare av 4 § första stycket förvaltningslagen att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Denna regel om serviceskyldighet tar inte bara sikte på sådan hjälp som ligger på det formella planet. När det behövs och är lämpligt ska myndigheten också vägleda den enskilde genom att, allt efter omständigheterna, ta initiativ till ytterligare utredning, verka för att utredningen begränsas till vad som är nödvändigt eller fästa den enskildes uppmärksamhet på att det finns ett annat, bättre sätt att nå det han eller hon eftersträvar. Myndigheten ska således bistå parten också med råd om behövliga kompletteringar i sak. Denna vägledningsskyldighet gäller i princip oberoende av om någon har begärt hjälp eller inte.²⁴

Myndigheternas serviceskyldighet gäller i såväl anställnings- som befordringsärenden. I 4 § första stycket andra meningen förvaltningslagen anges emellertid att hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Mot denna bakgrund kan frågan ställas i vilken utsträckning en sökande kan räkna med hjälp och vägledning från högskolan då han eller hon söker befordran.

I ett vanligt *anställningsärende*, där en ledig anställning söks i konkurrens med andra, bör en enskild sökande inte räkna med att få någon mer omfattande hjälp och vägledning från högskolan. ÖNH har i ett avgörande påpekat att i ett anställningsärende finns det i regel två eller flera enskilda parter med motstridiga intressen. Det får anses medföra att sökanden i anställningsärenden inte alltid bör kunna räkna med hjälp och vägledning från myndighe-

22. Se t.ex. ÖNH:s beslut 2005-06-17, reg.nr 27-290-04 (w), eller beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06.

23. Se vidare Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 2 uppl. s. 74 ff.

24. Hellners & Malmqvist, s. 68 ff.

tens sida på samma sätt som i de förvaltningsärenden där det endast finns en enskild part.²⁵

Till skillnad från anställningsärendena finns i ett *befordringsärende* endast en enskild part, nämligen den sökande adjunkten eller lektorn. I formell mening finns således inte någon enskild motpart med konkurrerande intressen i befordringsärendet. Befordran till högre befattning är också under vissa villkor en rättighet för den enskilde läraren. En sökande i ett befordringsärende bör därför kunna räkna med hjälp och vägledning från högskolans sida i större utsträckning än en sökande i ett vanligt anställningsärende där tillsättning sker i konkurrens. Det kan till exempel innebära att högskolan mer aktivt bör efterfråga olika typer av dokument från den sökandes sida eller ge den sökande råd och vägledning om lämpliga sätt att styrka behörigheten.

Översättning av skrifter

Till en ansökan om befordran bifogas olika typer av vetenskapliga eller andra skrifter för bedömning. Det språk som skrifterna är avfattade på torde sällan bereda lärosätet några problem, särskilt om skrifterna är skrivna på svenska eller engelska. Men vad ska en högskola göra om de insända skrifterna är skrivna på ett språk som varken lärosätet eller de sakkunniga behärskar?

Viss ledning kan fås av bestämmelserna i förvaltningslagen. Av 8 § denna lag följer att en myndighet ska pröva om det finns något behov av tolk eller, om det är fråga om ett skriftligt förfarande, en översättare. Någon slentrianmässig översättning av alla inkommande handlingar på ett utländskt språk bör dock inte förekomma. Hänsyn måste tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in och kostnaden för översättning sedd i förhållande till ärendets vikt för den som lagt fram materialet.²⁶

ÖNH har i ett *anställningsärende* haft anledning att ta ställning till om det funnits en skyldighet för ett lärosäte att översätta de skrifter som åberopats. I ärendet hade den klagande åberopat några skrifter på arabiska, som de sakkunniga inte behärskade. Den klagande gjorde i överklagandet gällande att sakkunniggranskningen inte hade varit fullständig, då inte hela hans vetenskapliga produktion hade bedömts. Nämnden uttalade dock att det fick anses vara den sökande till en läraranställning som hade ansvaret för att de åberopade meriterna, inklusive de vetenskapliga verken, var förståeliga för lärosätet. Det hade därför inte förelegat någon skyldighet för lärosätet att översätta den klagandes arabiskspråkiga skrifter till ett språk som de sakkunniga behärskade.²⁷

Det redovisade ärendet gällde anställning med tillsättning i konkurrens mellan flera enskilda parter. Enligt Högskoleverkets mening bör dock avgö-

25. ÖNH:s beslut 2005-08-12, reg. nr 24-321- 322-05 (w). Även beslutet 2002-04-17, reg.nr 21-81-02 (w), behandlar frågan om utrednings- och serviceskyldighet i anställningsärenden.

26. Hellners & Malmqvist, s. 102 ff, med vidare hänvisningar.

27. ÖNH:s beslut 2006-01-20, reg.nr 22-273-05 (w).

randet kunna tjäna som vägledning även i befordringsärenden. Mot bakgrund av högskolans serviceskyldighet bör dock högskolan i ett tidigt skede av handläggningen ge den sökande en möjlighet att själv ge in en översättning av skrifterna.

Ämnesområdet

Av högskoleförordningens bestämmelser följer att det finns en rätt till befordran till professor om en lektor i ett visst ämne uppfyller behörighetskraven för anställning som professor i samma ämne. Behörighetsbedömningen ska således ta sin utgångspunkt i det ämnesområde som gäller för den sökandes anställning som lektor. Motsvarande gäller för ärenden om befordran till lektor, dvs. det ämnesområde som gäller för anställningen som adjunkt tjänar som utgångspunkt för behörighetsprövningen (4 kap. 11 § respektive 4 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen).

Mot denna bakgrund är det viktigt att högskolan på ett tidigt stadium av ärendehandläggningen klarlägger vilket ämnesområde som gäller för befordran. En kontroll kan till exempel behöva göras mot det förordnande eller anställningsbevis som utfärdades då lektorn anställdes. Vissa högskolor anvisar också den sökande att själv inge sitt förordnande eller anställningsbevis i samband med ansökan.

Ordningen med samma ämnesområde för befordran torde i någon mån kunna motiveras av rättssäkerhetsskäl. En regel med liknande innebörd finns för övrigt i Norge. Högskoleförordningens strikta bestämmelse för behörighetsprövningen kan dock i vissa fall innebära problem. Det kan gälla fall där det formella ämnesområdet för lektorns anställning med tiden har blivit obsolet eller fall där ämnesutvecklingen har gjort det närmast omöjligt att uppnå professorskompetens inom området. Likaså kan det uppstå problem för den som i praktiken är verksam inom något annat område än anställningens formella ämnesområde. Ett avgörande illustrerar detta.

ÖNH:s beslut 2002-08-16, reg.nr 27-184-02 (w): En person var anställd som lektor i "folkhälsovetenskap, särskilt preventiv medicin", men var i praktiken verksam inom området kardiologi. Lärosätet avtog lektorns ansökan om befordran. I sitt överklagande ifrågasatte lektorn det ämnesområde som formellt gällde för hans anställning. Han gav i stället förslag på andra (mer passande) ämnesområden för en befordran. ÖNH anförde i sitt beslut att lektorn hade rätt till befordran under förutsättning att han uppfyllde behörighetskravet för anställning som professor i folkhälsovetenskap, särskilt preventiv medicin. Någon rätt till befordran till professor inom annat ämnesområde fanns inte inom ramen för de aktuella föreskrifterna. Nämnden kunde därför inte besluta att lektorn skulle befordras till något av de ämnesområden som lektorn själv hade föreslagit. Eftersom lektorn inte uppfyllde kravet på vetenskaplig skicklighet för befordran inom "folkhälsovetenskap, särskilt preventiv medicin" avslogs överklagandet.

Sakkunniggranskning eller inte

Som framgår ovan ska en högskola hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrodda med anställningens ämnesområde vid ärenden om befordran till anställning som professor och lektor. Yttranden behöver dock inte hämtas in, om det är uppenbart obehövt för en prövning av frågan om befordran ska ske eller inte (4 kap. 25 § andra meningen högskoleförordningen).

De sakkunnigas yttranden (sakkunnigutlåtandena) är i regel av central betydelse vid prövningen av frågan om en sökande uppfyller behörighetskraven för befordran eller inte. Förordningsbestämmelsens skrivning om ”uppenbart obehövt” innebär också ett strängt krav. Det får således inte råda någon tvekan om huruvida sakkunniggranskningen behövs eller inte. Endast i undantagsfall kan högskolan låta bli att hämta in yttranden. Det är högskolans ansvar att bedöma denna fråga, inte den sökandes. Nämnden har i ett vägledande avgörande uttalat följande:²⁸

”Med hänsyn till myndigheternas allmänna utredningsskyldighet och med beaktande av att befordringsvägen är en rättighet för den enskilde läraren bör emellertid frågan om det är uppenbart obehövt med sakkunniggranskning avgöras från fall till fall genom en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet. Att den sökande själv kräver att behörighetsprövningen endast skall ske på grundval av befintliga handlingar innebär inte automatiskt att det kan anses uppenbart obehövt att inhämta sakkunnigutlåtanden i ett befordringsärende. Det är lärosätet som har det yttersta ansvaret för att ett befordringsärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.”

När det gäller *befordran från adjunkt till lektor* bör det påpekas att även om den vetenskapliga kompetensen är ostridig genom att adjunkten har avlagt doktorsexamen så kan det ändå finnas behov av att sakkunniggranska adjunktens pedagogiska skicklighet för en anställning som lektor.²⁹ Högskoleförordningen stadgar uttryckligen att lika stor omsorg ska ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden för lektorer (4 kap. 7 och 8 §§ andra styckena).

En genomgång av förarbeten och ÖNH:s praxis visar att det finns åtminstone tre situationer när det kan vara uppenbart obehövt att hämta in yttranden från sakkunniga. I det följande redovisas dessa närmare.

Utlåtanden från tidigare befordringsärenden

Att en sökande har sakkunnigbedömts i ett *tidigare befordringsärende* och det därefter inte har tillkommit något väsentligt nytt kan göra det uppenbart obehövt med ny sakkunniggranskning. Några avgöranden från ÖNH kan illustrera detta.

28. ÖNH:s beslut 2005-04-15, reg.nr 27-1148-04 (w).

29. Se uttalande i ÖNH:s beslut 2002-01-23, reg.nr 28-656-01 (w).

ÖNH:s beslut 2004-03-12, reg.nr 27-960-03: Vid beredningen av ett befodringsärende inhämtade ett lärosäte i maj 2000 yttranden från tre sakkunniga. Ansökan avslogs därefter av lärosätet. ÖNH avslog i sin tur lektorns överklagande i juni 2001. Lektorn lämnade därefter in en ny ansökan, som dock avslogs av lärosätet utan sakkunniggranskning. Överklagandet avslogs därefter av ÖNH den 24 januari 2003. Dessförinnan, den 21 januari 2003, hade dock lektorn hunnit lämna in en ny ansökan till lärosätet. Rektor beslutade i maj 2003 att avslå ansökan utan sakkunniggranskning. Beslutet överklagades. Fakultetsnämnden hänvisade i sitt yttrande till att inget väsentligt nytt tillkommit som styrkte lektorns pedagogiska meriter sedan hans senaste ansökan och senaste överklagande. ÖNH fann att det som framkommit i ärendet inte var tillräckligt för att motivera ny sakkunniggranskning. Överklagandet avslogs.

ÖNH:s beslut 2006-11-17, reg.nr 27-421-06: En lektor sökte år 2004 befodran till anställning som professor i italienska men fick i juni 2005, efter sakkunniggranskning, avslag på sin ansökan. Universitetet avslog en ny ansökan i maj 2006 utan sakkunniggranskning. Lektorn överklagade beslutet och yrkade att ÖNH skulle återförvisa ärendet till universitetet för förnyad handläggning. I sitt överklagande anförde lektorn bland annat att hans vetenskapliga meritering efter den tidigare ansökan hade utökats med så väsentliga bidrag att dessa motiverade en ny sakkunniggranskning. Lärosätet hänvisade i sitt yttrande till att de tre sakkunniga riktat allvarlig kritik i flera avseenden mot de tidigare arbetena. Lärosätet menade att dess lärarförslagsnämnd haft fog för bedömningen att lektorns forskning under den korta tiden inte kunde ha utvecklats och förnyats på det sätt som förväntas för att de sakkunniga och nämnden skulle ändra sina tidigare ställningstaganden. ÖNH fann att det som framkommit i ärendet inte var tillräckligt för att motivera ny sakkunniggranskning. Överklagandet avslogs.

Som det tidigare har konstaterats kan ett lärosäte inte begränsa möjligheterna att söka befodran till vissa tidpunkter. Fall där en sökande med korta mellanrum ger in nya, ogrundade ansökningar kan dock som framgår hanteras relativt enkelt av högskolan, eftersom en ny sakkunniggranskning inte behöver genomföras när det är uppenbart obehövt.

Utlåtanden från tidigare anställningsärenden

Att den sökande nyligen har bedömts i ett *tidigare anställningsärende* kan också göra det uppenbart obehövt med sakkunniggranskning i befodringsärendet. Detta framgår redan av regeringens proposition till befodringsreformen.³⁰ Bestämmelsen i 4 kap. 25 § högskoleförordningen innebär dock inte något förbud mot att i en sådan situation hämta in sakkunnigutlåtanden även i befodringsärendet. Även om den sökande åberopar tidigare sakkunniggranskningar till stöd för sin ansökan är en högskola således oförhindrad att hämta in de utlåtanden som behövs för att avgöra ärendet.³¹

30. Prop. 1996/97:141, s. 27.

31. Se t.ex. ÖNH:s beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06.

I regeringens proposition anges att den sökande ”nyligen” ska ha bedömts i ett anställningsärendet. Äldre sakkunnigutlåtanden kan således med tiden förlora sin *aktualitet* för befordringsärendet, vilket kan göra det nödvändigt att hämta in nya utlåtanden. Det bör också beaktas att riktigt gamla sakkunnigutlåtanden kan ha utarbetats vid en tidpunkt då den pedagogiska skickligheten inte hade samma betydelse inom högskolan som i dag.

En bedömning måste också göras om de tidigare utlåtandena är relevanta för befordringsärendet. Om utlåtandena i anställningsärendet avser annat ämnesområde än det ämnesområde som gäller vid prövningen av befordringsärendet, kan detta medföra att nya utlåtanden måste hämtas in. Ett avgörande illustrerar denna fråga.

ÖNH:s beslut 2005-04-15, reg.nr 27-1148-04 (w): En lektor (M) sökte befordran till anställning som professor i *nationalekonomi*. Han åberopade några sakkunnigutlåtanden från tidigare anställningsärenden. Utlåtandena avsåg ämnesområdena *nationalekonomi med inriktning mot mikroekonomi* respektive *nationalekonomi med inriktning mot finansiell ekonomi*. Universitetet avlog ansökan utan egen sakkunniggranskning, varefter lektorn överklagade. ÖNH fann, med utförlig motivering, att de åberopade sakkunnigutlåtandena inte gav något svar på frågan huruvida M uppfyller eller inte uppfyller kraven på behörighet för anställning som professor i *nationalekonomi*. Under sådana omständigheter borde universitetet med beaktande av sin utredningsskyldighet ha ordnat med en egen sakkunniggranskning i ärendet, så att det hade förelegat en relevant bedömning av M:s professorsbehörighet avseende ämnesområdet för befordran. Det kunde därför inte anses uppenbart obehövt att hämta in sakkunnigutlåtanden för prövning av frågan om befordran skulle ske eller inte. Nämnden undanröjde därför det överklagade beslutet och återförvisade ärendet till universitetet för förnyad handläggning.

Speciella omständigheter

Det finns ett exempel från praxis som visar att det kan vara uppenbart obehövt med sakkunniggranskning även i andra, mer speciella fall.

ÖNH:s beslut 2002-01-23, reg.nr 28-656-01 (w): En adjunkt (Y) sökte befordran till lektor. Universitetet avlog ansökan utan sakkunniggranskning. Beslutet överklagades. I sitt yttrande anförde universitetet att kravet på pedagogisk skicklighet inte kunde anses vara uppfyllt. Y hade utvecklat en tilltagande pedagogisk oskicklighet efter 1995. Institutionen hade under en följd av år lagt ner stora ekonomiska och personella resurser för att stödja adjunkten på olika sätt för att komma till rätta med dessa brister utan att några förbättringar skett. På grund av Y:s bristande tjänstbarhet hade universitetet sedan ett drygt år tillbaka sökt uppnå en frivillig uppgörelse med denne och berörd facklig organisation om entledigande från anställningen, anförde universitetet. Y:s bristande tjänstbarhet hade även varit föremål för information i universitetets personalansvarsnämnd. ÖNH fann för sin del – med hänsyn till de speciella omständigheter som framkommit om Y:s lärargärning – att det var uppenbart obehövt att hämta in yttranden från sakkunniga. Eftersom Y inte uppfyllde behörighetskravet på pedagogisk skicklighet avslogs överklagandet.

Valet av sakkunniga

Fakultetsnämnden eller motsvarande organ ska hämta in yttranden från minst två personer som är särskilt förtrogna med anställningens ämnesområde vid anställningar av professorer och lektorer. Detsamma gäller i befordringsärenden. Författningsbestämmelserna på området innebär att de sakkunniga normalt hämtas utanför den berörda högskolan.

En sakkunnig ska vara ”särskilt förtrogen” med ämnesområdet, men det finns exempel på att denne inte alltid behöver vara *verksam* inom detta område.³² I övrigt bör gruppen av sakkunniga vara sammansatt så att den fyller högt ställda krav på allsidighet och garantier för förutsättningslös bedömning enligt rådande principer inom vetenskapssamhället.³³

De sakkunniga ska naturligtvis också vara opartiska i sitt förhållande till den sökande. Jävsreglerna i 11 § förvaltningslagen bör således beaktas.

När sakkunnigutlåtanden hämtas in från två eller flera personer, ska *både kvinnor och män* vara representerade, om inte synnerliga skäl talar emot detta (4 kap. 21 § tredje stycket högskoleförordningen). Denna bestämmelse gäller i såväl anställnings- som befordringsärenden (4 kap. 25 § samma förordning). Bestämmelsen har motiverats med att bedömningarna bör tillföras både manliga och kvinnliga perspektiv.³⁴

När det gäller denna fråga har ÖNH uttalat följande. Vikten av att det finns sakkunniga av båda könen i ett anställningsärende med två eller flera sakkunniga understryks genom att det måste föreligga ”synnerliga” skäl för undantag från huvudregeln i 4 kap. 21 § högskoleförordningen. Mot denna bakgrund är avsaknaden av sakkunniga av båda könen (utan synnerliga skäl) redan i sig en allvarlig brist. Med hänsyn också till den centrala betydelse de sakkunniga allmänt sett har vid anställning av lärare i högskolan kan en sådan brist få betydelse för utgången i ett anställningsärende.³⁵

Enligt Högskoleverkets mening finns det inte skäl att göra någon skillnad mellan anställnings- och befordringsärenden i detta avseende.

Vad kan då utgöra ”synnerliga skäl” för att inte utse sakkunniga av båda könen?

Högskollärarytredningen anförde i sitt betänkande att de var medvetna om de svårigheter, som kan föreligga inom många områden, att rekrytera personer av det underrepresenterade könet till sakkunniguppdrag och om den belastning på de berörda som dessa uppdrag kan innebära. Självklart måste

32. Jfr ÖNH:s beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06, där den sakkunnige inte var verksam inom ämnesområdet odontologisk materialvetenskap men ändå ansågs uppfylla de krav som kunde ställas på en sakkunnig i ärendet.

33. Se vidare Sigeman, s. 14 ff.

34. SOU 1996:166, s. 94.

35. ÖNH:s beslut 2003-08-15, reg.nr 22-194-03 (w). I detta fall ansåg ÖNH att synnerliga skäl inte förelåg för att endast välja män till sakkunniga. Detta var en sådan allvarlig brist i handläggningen att det överklagade beslutet undanröjdes.

till slut svårigheter av detta slag accepteras som synnerliga skäl, menade utredningen.³⁶

ÖNH har i ett annat anställningsärende hänvisat till högskollärarytredningens uttalande och tillagt följande. En högskola får anses ha en skyldighet att göra ansträngningar för att finna sakkunniga av båda könen. Samtidigt måste beaktas intresset av att anställningsförfarandet inte orimligt fördröjs. Huruvida det föreligger synnerliga skäl att inte utse sakkunniga av båda könen får bedömas från fall till fall. I det aktuella ärendet framgick det att sammanlagt sju personer vid olika svenska och utländska lärosäten, varav fyra kvinnor, hade avböjt uppdraget då slutligen två män utsågs till sakkunniga. Nämnden ansåg att högskolan i det uppkomna läget hade haft synnerliga skäl att utse två sakkunniga av samma kön.³⁷

I Norge granskar nationellt tillsatta bedömningskommittéer de som söker befordran till professor. Det norska Universitets- og høyskolerådet fördelar ansvaret att inrätta kommittéerna mellan universiteten och de vetenskapliga högskolorna. Kommittéerna består av minst tre personer med professorskompetens (eller motsvarande) inom de sökandes ämnesområde. Specialsakkunniga kan ingå i kommittéerna, och så långt som möjligt ska även en utländsk ledamot ingå. Om möjligt ska bägge könen vara representerade i en kommitté.³⁸

De sakkunnigas yttranden

Av författningsbestämmelserna framgår att ”var och en” av de sakkunniga ska avge ett skriftligt yttrande till fakultetsnämnden eller motsvarande organ. Vid ansökan om befordran ska yttrandet avse frågan om sökanden ska befordras eller inte och om sökanden uppfyller behörighetskraven eller inte.

Reglerna medger således inte att de sakkunniga avger ett helt igenom gemensamt yttrande. I övrigt torde de principer som utvecklats för yttrandet i anställningsärenden kunna ge viss vägledning för yttrandet i befordringsärendena. För anställningsärenden gäller bland annat följande principer. Sakkunnigutlåtandena ska avges separat åtminstone när det gäller jämförelsen och det slutliga ställningstagandet. Den allmänna presentationen av de sökandes meriter får däremot avges gemensamt, om de sakkunniga kan enas i den delen.³⁹ I anställningsärenden anses det inte tillräckligt att endast en av de sakkunniga uttalar sig om den pedagogiska skickligheten.⁴⁰ Det innebär att de sakkunniga inte kan dela upp bedömningsarbetet så att den ene endast uttalar sig om den vetenskapliga skickligheten och den andre endast om den pedagogiska skickligheten.

36. SOU 1996:166, s. 94–95.

37. ÖNH:s beslut 2003-11-14, reg.nr 21-209-03 (w).

38. Jfr 2 kap. i Forskrift om ansettelse og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger.

39. Sigeman, s. 15.

40. Se utbildningsutskottets uttalande i bet. 1997/98:UbU3, s. 26, och ÖNH:s remissyttrande 2001-05-16, reg.nr 12-150-01.

Av flera skäl är det viktigt att den sakkunniges bedömning framgår tydligt för var och en av de behörighetsgrunder som gäller för befordran. Om exempelvis en ansökan om befordran till professor inom vetenskaplig verksamhet avstyrks av den sakkunnige bör det – inte minst med hänsyn till den sökande – framgå av yttrandet vilken behörighetsgrund (vetenskaplig skicklighet eller pedagogisk skicklighet) som inte uppfylls.

En högskola kan ibland behöva be de sakkunniga att komplettera sina utlåtanden, till exempel om utlåtandena är otydliga eller knapphändiga i något avseende, eller om något missförstånd måste klaras ut. Det är viktigt att sådana brister i utlåtandena botas så tidigt som möjligt för att undvika att högskolan fattar beslut på bristfälligt underlag. Vikten av att de sakkunnigas yttranden håller tillräckligt hög kvalitet illustreras av ett avgörande i ett anställningsärende.

ÖNH:s beslut 2007-01-19, reg. nr 22-1285-06: Vid tillsättningen av en anställning som universitetslektor hämtade ett universitet in yttranden från tre sakkunniga. Anställningsbeslutet överklagades så småningom. ÖNH fann vid sin prövning att två av yttrandena uppvisade sådana brister att de inte kunde ligga till grund för bedömningen i ärendet. Då återstod endast ett utlåtande, vilket inte var tillräckligt för att uppfylla det formella kravet på två yttranden vid anställning av lektor. Universitetets anställningsbeslut hade därför inte tillkommit i laga ordning. Beslutet undanröjdes därför av nämnden.

Fakultetsnämnden eller motsvarande organ har bemyndigats av regeringen att utfärda ytterligare föreskrifter om utformningen av de sakkunnigytrandena som lämnas i ett befordringsärende (4 kap. 22 § högskoleförordningen). Det är för övrigt högskolornas enda uttryckliga föreskriftsbemyndigande i 4 kap. högskoleförordningen. Det bör påpekas att de föreskrifter som utfärdas av högskolorna med stöd av detta bemyndigande inte får strida mot högskoleförordningens bestämmelser på området.

Ytterligare utredningsåtgärder

Vid sidan av de åtgärder som ska vidtas enligt högskoleförordningens bestämmelser har en högskola möjlighet att vidta även andra utredningsåtgärder. Det är högskolan som utifrån sin allmänna utredningsskyldighet avgör i vilken omfattning det är nödvändigt med ytterligare utredning. De överväganden som en högskola gör i dessa avseenden måste dock vila på saklig och opartisk grund. Nyttan av de utredningsåtgärder som övervägs måste också vägas mot intresset av att ärendet blir avgjort inom rimlig tid.

En högskola har möjlighet att hämta in ytterligare sakkunnigutlåtanden i ärendet utöver de som stadgas i högskoleförordningen, om detta behövs för

att kunna avgöra ärendet.⁴¹ Det bör påpekas att enbart den omständigheten att de sakkunniga är oeniga i sina bedömningar inte automatiskt innebär att lärosätet måste utse ytterligare en sakkunnig.⁴² Däremot blir förstås lärosätets egen prövning svårare om de sakkunniga inte kan enas om ett ställningstagande i behörighetsfrågan.

En högskola har även möjlighet att utse en särskild pedagogisk sakkunnig med uppgift att granska den sökandes pedagogiska meriter. De befordringsärenden som ÖNH har behandlat ger dock vid handen att denna möjlighet inte används så ofta av högskolorna.

Det händer också att högskolor genomför intervjuer, där den sökande bland annat får tillfälle att närmare presentera sin verksamhet och reda upp eventuella oklarheter i ansökan. Även referenstagningar och liknande åtgärder kan förekomma.

En högskola kan vara skyldig att dokumentera vissa muntliga uppgifter som framkommer under handläggningen. Enligt 15 § förvaltningslagen ska nämligen uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, och som kan ha betydelse för utgången i ärendet, antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. ÖNH har i ett avgörande funnit att en högskola kan ha en sådan anteckningsskyldighet i ett befordringsärende.⁴³

Handläggningstiden och dess betydelse

Det är känt att akademiska tillsättningsärenden kan dra ut på tiden. Handläggningstiderna blir ofta långa. Samma förhållande gäller för befordringsärenden. Handläggningstider hos högskolorna på upp mot ett år eller mer kan förekomma. Det finns flera orsaker till detta. Svårigheter att finna kompetenta personer som är villiga att åta sig sakkunniguppdraget, den grannliga uppgiften att bedöma omfattande vetenskaplig och pedagogisk meritering samt den formaliserade ansökningsprocessen är några omständigheter som bidrar till de långa handläggningstiderna.

Att befordringsärenden kan dra ut på tiden är dock inget isolerat svenskt fenomen. En norsk undersökning har visat att endast fyrtio procent av de norska befordringsansökningarna var färdigbehandlade av bedömningskommittéerna inom ett år från ansökningsdagen; åttio procent var färdigbehandlade inom 18 månader. Drygt hälften av de undersökta ärendena hade en behandlingstid inom spannet 10–15 månader. Ansökningar inom naturvetenskap och

41. I ett överklagat ärende om befordran till professor hade lärosätet hämtat in sammanlagt fyra sakkunnigutlåtanden innan beslut slutligen fattades (ÖNH:s beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06). Detta ärende är dock inte representativt. ÖNH:s befordringsärenden ger i stället vid handen att lärosätena normalt nöjer sig med två eller högst tre sakkunnigutlåtanden vid professorsbefordran.

42. Jfr ÖNH:s beslut 2001-10-17, reg.nr 22-279-01 (anställningsärende, w).

43. ÖNH:s beslut 2001-01-24, reg.nr 27-210-00. Beträffande anteckningsskyldigheten i anställningsärenden, se Sigeman, s. 12.

medicin fick allmänt sett snabbare behandling än ansökningar inom samhällsvetenskap och humaniora.⁴⁴ Mot bakgrund av de långa handläggningstiderna har därför de norska bestämmelserna tillförts en regel som innebär att ärendena bör vara slutligt avgjorda inom ett år efter det att den sökandes dokumentation av de vetenskapliga eller konstnärliga meriterna finns hos det lärosäte som har ansvaret för bedömningen. Fristen kan bara överskridas om det finns speciella grunder som gör det nödvändigt att förlänga handläggningen.⁴⁵

Det finns inte någon motsvarande regel om längsta handläggningstid i den svenska högskoleförordningen. I stället får man falla tillbaka på det allmänna skyndsamhetskravet som gäller för myndigheternas ärendehandläggning. I 7 § förvaltningslagen anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

En särskild fråga i detta sammanhang är hur en högskola, mot bakgrund av de långa handläggningstider som råder för befordringsärenden, bör agera om en person söker befordran en kort tid innan sin pensionering. Som redovisats ovan finns det ingen möjlighet att bli befordrad om man har pensionerats från sin anställning vid högskolan. Är en högskola i denna situation skyldig att sätta i gång hela processen med sakkunniggranskning och övrig beredning vid fakulteten trots den sökande endast har några månader kvar till pension? ÖNH har i ett avgörande haft anledning att ta ställning till denna fråga.

ÖNH:s beslut 2007-05-11, reg.nr 27-425-07 (w): En lektor sökte befordran till professor. Universitetet beslutade den 28 februari 2007 att inte ta upp ansökan till prövning. Rektor motiverade beslutet med att ansökan inkom till universitetet den 16 februari 2007, att lektorns anställning skulle upphöra på grund av pensionering den 31 maj och att universitetet inte skulle hinna slutföra en utredning av huruvida lektorn uppfyllde samtliga krav för att kunna befordras eller ej före tidpunkten för pensioneringen. Beslutet överklagades.

ÖNH konstaterade i sitt beslut att det inte var möjligt att bli befordrad efter tidpunkten för pensionering och att universitetet hade bedömt att de tre och en halv månad som stod till buds i aktuellt ärende var för kort för att hinna fatta något beslut i sak om lektorn hade behörighet för anställning som professor. Enligt nämnden var det i första hand universitetet som måste bedöma hur lång tid en process som den aktuella kunde komma att ta och om det var motiverat att utreda ärendet vidare. Bedömningen av hur lång tid som var skälig fick avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning borde universitetet överväga om ärendet ska beredas med förtur för att beslut i sak skall hinna fattas innan den sökande går i pension. Först om universitetets bedömning av tidsåtgången framstod som orimlig eller om det av omständigheterna i övrigt framgick att universitetet hade möjlighet att fatta beslut i sak före pensionsavgången fanns det anledning för nämnden att undanröja ett beslut som det nu överklagade och återförvisa ärendet till universitetet för fortsatt handläggning. Några sådana omständigheter hade inte framkommit i det aktuella ärendet, ansåg ÖNH. Överklagandet avslogs.

44. Kyvik m.fl., s. 31–33.

45. Se § 2 – 1 [11] i de norska föreskrifterna.

ÖNH:s avgörande visar att en högskola i denna situation bör göra en bedömning av om det är rimligt att sätta igång processen med sakkunnigförfarande och behandling i fakultetsnämnden. Frågan om ärendet ska behandlas med förtur bör ingå i högskolans överväganden. En ansökan behöver inte prövas i sak om den tid som står till buds innan pensioneringen är för kort för att hinna utreda och fatta beslut i behörighetsfrågan. I det redovisade fallet godtog universitetets ställningstagande att tre och en halv månad var för kort tid för att hinna bedöma den sökandes behörighet på det sätt som stadgas i högskoleförordningen. Avgörandet understryker vikten av att en sökande ger in sin ansökan till lärosätet i god tid innan pensionering. Med hänsyn till myndigheternas allmänna serviceskyldighet kan det vara lämpligt att en högskola i förväg informerar lärarna om detta förhållande.

Behörighetsprövningen

Högskoleförordningens behörighetsregler

Som framgått tidigare har en lektor som är anställd tills vidare vid en högskola rätt att befordras till en anställning tills vidare som professor vid samma högskola, om lektorn har behörighet för en sådan anställning. Motsvarande rätt till befordran till lektor föreligger för en adjunkt som har behörighet för anställning som lektor. Avgörande för frågan om befordran ska ske är således om läraren har ”behörighet” för anställning som professor respektive lektor.

Av 3 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) framgår bland annat att en anställning som *professor* är den främsta anställningen som lärare. I en professors arbetsuppgifter ska det normalt ingå både utbildning och forskning. Bara den som har visat vetenskaplig och pedagogisk skicklighet får anställas som professor. Vidare framgår att regeringen får utfärda närmare föreskrifter om de behörighetskrav som ska gälla vid anställning av professorer.

Regeringens föreskrifter om behörighet för anställning som professor är dock allmänt hållna. Enligt 4 kap. 5 § första stycket högskoleförordningen är den behörig att anställas som professor inom annat än konstnärlig verksamhet som har visat såväl vetenskaplig som pedagogisk skicklighet. Behörig att anställas som professor inom konstnärlig verksamhet är enligt 4 kap. 6 § första stycket samma förordning den som har visat såväl konstnärlig som pedagogisk skicklighet. För båda kategorierna av professorer stadgas uttryckligen att lika stor omsorg ska ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av den vetenskapliga respektive konstnärliga skickligheten (4 kap. 5 och 6 §§ andra styckena).

Även behörighetsreglerna för lektorer är relativt allmänt hållna. I 3 kap. 5 § högskolelagen anges att vid högskolorna ska det, utöver professorer, finnas lektorer anställda. En lektor ska, utom i de fall då lektorn anställs för arbete inom konstnärlig verksamhet, ha vetenskaplig kompetens eller annan yrkesskicklighet, om inte regeringen föreskriver någonting annat. En lektor ska också ha pedagogisk skicklighet. I en lektors arbetsuppgifter ska det, utom på det konstnärliga området, normalt ingå både utbildning och forskning.

Ytterligare bestämmelser finns i högskoleförordningen. Enligt 4 kap. 7 § första stycket denna förordning är den behörig att anställas som lektor inom annat än konstnärlig verksamhet som har

1. avlagt doktorsexamen eller har motsvarande vetenskaplig kompetens eller har någon annan yrkesskicklighet som är av betydelse med hänsyn till anställningens ämnesinnehåll och de arbetsuppgifter som ska ingå i anställningen,
2. genomgått högskolepedagogisk utbildning eller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskaper, samt
3. visat pedagogisk skicklighet.

I 4 kap. 8 § högskoleförordning finns behörighetsregler för lektorer inom konstnärlig verksamhet. Behörig att anställas är den som har

1. visat konstnärlig skicklighet eller har någon annan yrkesskicklighet som är av betydelse med hänsyn till anställningens ämnesinnehåll och de arbetsuppgifter som ska ingå i anställningen,
2. genomgått högskolepedagogisk utbildning eller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskaper, samt
3. visat pedagogisk skicklighet.

För båda kategorierna av lektorer gäller att prövningen av den pedagogiska skickligheten ska ägnas lika stor omsorg som prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden. Dessutom stadgas att den som inte genomgått högskolepedagogisk utbildning eller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskaper ändå ska anses behörig, om anställningens innehåll föranleder det eller om det annars finns särskilda skäl (4 kap. 7 och 8 §§, andra och tredje styckena).

Vad innebär behörighetsreglerna

Högskoleförordningens behörighetsföreskrifter syftar allmänt till att garantera att vissa minimikrav ställs på lärarnas kompetens så att de arbetsuppgifter som följer med anställningen kan fullgöras.⁴⁶ Det innebär att den som söker befordran måste ha uppnått en viss skicklighet eller kompetens, eller som det ibland har uttryckts, komma över en viss ”ribba”, för att kunna befordras till den högre befattningen. Det handlar således ytterst om en kvalitativ bedömning.

I 4 kap. högskoleförordningen anges de skilda behörighetsvillkor (behörighetsgrunder) som ska vara uppfyllda för att en person ska komma ifråga för en viss lärarbefattning. I samma kapitel förekommer emellertid även begreppet *bedömningsgrund* (jfr 4 kap. 15 och 17 §§ högskoleförordningen). Bedömningsgrunder används då flera sökande konkurrerar om en ledigförklarad läroanställning. Bedömningsgrunderna bestäms utifrån den ledigförklarade anställningens arbetsuppgifter och är det slutliga urvalsinstrument som används för att fälla avgörandet mellan de behöriga sökande som konkurrerar om anställningen.⁴⁷ Bedömningsgrunderna kan således vara betydligt fler än kraven för behörighet till en viss befattning, och kan vara mer eller mindre specifika. Exempel på bedömningsgrunder i anställningsärenden är administrativ skicklighet, klinisk skicklighet, erfarenhet av viss typ av forskning eller olika personliga egenskaper. Terminologin är dock inte helt konsekvent; uttrycket ”bedömningsgrund” används även i samband med befordran av biträdande lektorer (4 kap. 13 a § samma förordning).

46. Jfr ÖNH:s beslut 2004-06-11, reg.nr 22-262-04 (w).

47. Jfr prop. 1996/97:141, s. 45.

Professorsbehörighet

Som framgår ovan är behörighetsgrunderna för professorer endast vetenskaplig (eller konstnärlig) och pedagogisk skicklighet. Något krav på till exempel administrativ skicklighet finns inte uppställt i förordningen. Högskollärarytredningen föreslog att högskoleförordningens bestämmelse skulle ange att behörig att anställas som professor var den som visat ”vetenskaplig eller konstnärlig skicklighet eller skicklighet av annat slag, allt på hög internationell nivå, samt pedagogisk skicklighet”.⁴⁸ Utredningens författningsförslag genomfördes dock inte.

I den gamla högskoleförordningen (1977:263, i lydelsen 1985:702) angavs att behörig till lärartjänst var den som hade den vetenskapliga och pedagogiska skicklighet och den förmåga i övrigt som behövdes för att fullgöra tjänsten väl. För vissa tjänster för konstnärlig utbildning jämfördes konstnärlig skicklighet med vetenskaplig skicklighet. Vid tillsättning av en tjänst som professor skulle dessutom särskild vikt fästas vid vetenskaplig skicklighet, som hade visats genom egen forskning samt genom planering och ledning av forskning. Vid tillsättningen skulle särskild vikt även fästas vid pedagogisk skicklighet, som hade visats genom handledning av forskarstuderande, ledning, utveckling och planering av forskarutbildning samt undervisning i sådan utbildning, genom ledning, utveckling och planering av grundläggande högskoleutbildning och undervisning i sådan utbildning samt genom utarbetande av läromedel för högskoleutbildning (19 kap. 21 och 31 §§).

I den proposition som låg till grund för befodringsreformen uttalade regeringen bland annat att i den praxis som hade utvecklats i många ämnen vid tillsättning av professurer hade alltför stor vikt lagts vid den vetenskapliga skickligheten i förhållande till den pedagogiska. Vid prövningen av behörigheten för anställning som professor borde den pedagogiska skickligheten vägas in i lika hög grad som den vetenskapliga. Detta var ägnat att främja kvaliteten inom både den grundläggande högskoleutbildningen och forskarutbildningen. En precisering med denna innebörd skulle införas i högskoleförordningen, anförde regeringen.⁴⁹

När det gäller befodringsreformen till professor inom annat än konstnärlig verksamhet framgår det numera av högskoleförordningen att den sökande ska ha visat *såväl* vetenskaplig som pedagogisk skicklighet. Motsvarande förhållande gäller för befodringsreformen inom konstnärlig verksamhet, dvs. lektorn ska ha visat *såväl* konstnärlig som pedagogisk skicklighet. I de behörighetsbestämmelser som gällde före ikraftträdandet av befodringsreformen fanns inte ordet ”såväl” med. Numera stadgar högskoleförordningen också uttryckligen att lika stor omsorg ska ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av den vetenskapliga respektive konstnärliga skickligheten.

De första åren efter reformens ikraftträdande fanns emellertid vissa uppfattningar kvar inom högskolesektorn om att vetenskaplig ”excellens” kunde

48. SOU 1996:166, s. 142.

49. Prop. 1996/97:141, s. 26-27.

uppväga pedagogisk obehörighet (och även vice versa). ÖNH slog dock tidigt fast att högskoleförordningens bestämmelser innebär att båda behörighetsgrunderna ska vara uppfyllda.⁵⁰ Med hänvisning till de redovisade förarbetsuttalandena har nämnden vid prövningen av en klagandes pedagogiska skicklighet uttryckligen uttalat att man beaktar att större vikt numera ska läggas vid den pedagogiska skickligheten än vad som tidigare varit brukligt vid tillsättning av professorer.⁵¹

Nämnden har i ett vägledande avgörande sammanfattat hur högskoleförordningens behörighetsregler ska tolkas och tillämpas när det gäller vetenskaplig professor:

”Överklagandenämnden vill i detta sammanhang understryka att behörighetsgrunderna för befordran till anställning som professor endast är vetenskaplig och pedagogisk skicklighet. De angivna bestämmelserna i högskoleförordningen får också anses innebära att båda dessa behörighetsgrunder skall vara uppfyllda; obehörighet beträffande en av behörighetsgrunderna kan således inte uppvägas av en överkvalificering beträffande den andra behörighetsgrunden. Någon slutlig sammanvägning av vetenskapliga och pedagogiska meriter skall således inte ske. I stället skall en prövning göras för var och en av behörighetsgrunderna. Prövningen bör utmynna dels i en helhetsbedömning av den sökandes samlade vetenskapliga meriter, dels i en helhetsbedömning av den sökandes samlade pedagogiska meriter.”⁵²

Motsvarande förhållande gäller beträffande tillämpningen av behörighetsreglerna för anställning som konstnärlig professor. Vid de helhetsbedömningar som ska göras av de samlade vetenskapliga (eller konstnärliga) respektive pedagogiska meriterna kan även andra omständigheter beaktas, såsom relevanta ledaruppdrag inom högskolan.⁵³ Frågan om akademiska ledaruppdrag behandlas senare i ett särskilt avsnitt.

Lektorsbehörighet

För lektorer är behörighetsgrunderna något annorlunda än för professorer; förutom en viss vetenskaplig (eller konstnärlig) och pedagogisk kompetens finns även ”annan yrkesskicklighet” som behörighetsgrund, liksom ett krav på högskolepedagogisk utbildning eller motsvarande kunskaper.

När det gäller den vetenskapliga kompetensen stadgar högskoleförordningen bland annat att den är behörig som har ”avlagt doktorsexamen eller har motsvarande vetenskaplig kompetens”. Bestämmelserna ställer inte upp något särskilt krav på vilket ämnesområde som doktorsexamen ska ha avlagts

50. ÖNH:s beslut 2000-09-20, reg.nr 27-1014-99.

51. ÖNH:s beslut 2001-04-11, reg.nr 27-959-00 (w).

52. ÖNH:s beslut 2001-02-21, reg.nr 27-204-00 (w).

53. Jfr ÖNH:s beslut 2004-05-14, reg.nr 27-182-04 (w), samt ÖNH:s beslut 2005-06-17, reg.nr 27-290-04 (w). I det sist nämnda avgörandet gör även nämnden vissa allmänna uttalanden om pedagogisk skicklighet vid befordran till konstnärlig professor.

i. ÖNH har dock i ett anställningsärende förutsatt att den vetenskapliga kompetensen hos den sökande måste ha tillräcklig anknytning till anställningens ämnesområde. I annat fall skulle syftet med behörighetsföreskriften inte uppnås.⁵⁴

Uttrycket ”motsvarande vetenskaplig kompetens” innebär enligt förarbetena att utländsk forskarutbildning, licentiatexamen enligt äldre bestämmelser och övrig vetenskaplig meritering utan avlagd doktorsexamen, till exempel inom industriforskning, efter prövning också bör kunna ge vetenskaplig behörighet som lektor. Med uttrycket ”annan yrkesskicklighet” menas skicklighet förvärvad genom yrkeserfarenhet utanför högskolan. Den aktuella yrkesskickligheten ska knyta an till det ämne inom vilket läraren ska arbeta vid högskolan.⁵⁵

Behörighetsreglerna ställer också krav på högskolepedagogisk utbildning. Innehåll och omfattning av denna utbildning bestäms dock lokalt på lärosätet.⁵⁶ Det finns inte något vägledande avgörande från ÖNH som närmare belyser detta behörighetsvillkor.

Det bör påpekas att högskoleförordningen, liksom för professorer, uttryckligen stadgar att lika stor omsorg ska ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden för lektorer.

Lokala riktlinjer

Högskoleförordningens nuvarande behörighetsbestämmelser gällande professorer anger inte närmare vad som avses med vetenskaplig, konstnärlig eller pedagogisk skicklighet. Mot bakgrund av de skilda ämnestraditioner och olika villkor som råder inom högskolesektorn är det knappast möjligt för statsmakterna att detaljreglera vad som krävs för att uppnå professorskompetens. Inte heller de norska bestämmelserna innehåller annat än några allmänt formulerade krav.

Det har således överlämnats åt varje lärosäte, och ytterst ÖNH, att närmare tolka högskoleförordningens behörighetsregler för professorer. Med andra ord måste högskolesektorn själv fylla behörighetsreglerna med innehåll. Regeringen har också uttalat att den ser positivt på att universitet och högskolor själva definierar vilka krav de ställer på såväl vetenskaplig eller konstnärlig som pedagogisk kompetens för professorer, utöver de krav som gäller enligt bestämmelserna i högskolelagen och högskoleförordningen.⁵⁷

Högskolorna har en möjlighet till tolkning av högskoleförordningens bestämmelser som kan ta sig uttryck i allmänna råd och andra typer av lokala rekommendationer. De lokala rekommendationerna måste dock vara fören-

54. ÖNH:s beslut 2004-06-11, reg.nr 22-262-04 (w).

55. Prop. 1996/97:141, s. 32.

56. Prop. 2001/02:15, s. 96.

57. Prop. 2001/02:15, s. 96.

liga med högskoleförordningens bestämmelser. Samtidigt kan det noteras att högskoleförordningen inte innehåller något bemyndigande till högskolorna att utfärda egna generella behörighetsregler som är bindande, dvs. *föreskrifter*.⁵⁸

Flera högskolor har fastställt lokala riktlinjer med vissa kriterier eller andra förtydliganden vad avser professorsbehörigheten. Ibland kan dessa vara en del av lärosätenas anställningsordningar. I andra fall kan riktlinjerna vara utfärdade på fakultetsnivå (eller motsvarande).

ÖNH har i ett vägledande avgörande påpekat att de dokument som många lärosäten har utfärdat angående kriterier för befordran inte innehåller sådana bindande föreskrifter om behörighetsvillkor som ovillkorligen måste vara uppfyllda för att befordran ska kunna ske. De kriterier angående vetenskaplig och pedagogisk skicklighet som återfinns i dessa riktlinjer får i stället betraktas som hjälpmedel vid den prövning som de sakkunniga, de beredande organen och rektor gör i befordringsärendena.⁵⁹

Professorskompetens – var ligger ribban

Som framgått innebär behörighetskraven för lärare en slags ribba som den sökande i ett befordringsärende måste ta sig över. Frågan är då var denna ribba ligger för befordran. Vad exakt krävs för att bli professor?

Några recept för hur man blir professor kan inte lämnas i denna rapport. Som redan har angivits är högskoleförordningen allmänt hållen och överlämnar åt högskolorna och akademien att ge närmare innebörd åt behörighetsreglerna. Högskolorna har också i många fall utfärdat olika lokala dokument med förtydliganden och mer eller mindre preciserade kriterier för kompetensbefordran. I vissa fall har det skett en samordning mellan fakulteter vid olika högskolor i befordringsfrågorna. I andra fall har det inte skett någon samordning. Skilda ämnestraditioner kan medföra att de kompetenskrav som förekommer betonas olika starkt inom akademien. Ibland faller man också tillbaka på etablerade – ibland kanske också outtalade – värderingar. Inom vissa ämnen förekommer informella ”tumregler” för hur mycket en lektor till exempel ska ha publicerat för att komma i fråga för en anställning som professor. Inte sällan har också de sakkunnigas tolkningar av olika kriterier och begrepp stor betydelse i det enskilda fallet. Även om många inom högskolesektorn kan vara överens om åtskilliga kriterier och begreppsdefinitioner torde det knappast finnas någon fullständig samsyn i allt.

Mot denna bakgrund är det inte möjligt att i denna typ av rapport generellt beskriva vad som krävs för att uppnå professorskompetens. Det finns inte heller några avgöranden från ÖNH som i detalj slår fast vad som krävs för befordran. Nämnden har dock behandlat några särskilda frågor som kan vara av

58. Frågan om högskolornas föreskriftsrätt behandlas i *Högskolornas regler och delegeringssystem* (Högskoleverkets rapportserie 1999:5 R). ÖNH har i ett ärende om examensbevis gjort vissa principiella uttalanden om högskolornas regler, se beslut 2004-10-15, reg.nr 43-307-04 (w).

59. ÖNH:s beslut 2001-02-21, reg.nr 27-204-00 (w).

intresse i sammanhanget. Det gäller frågorna om handledning av doktorander och akademiska ledaruppdrag.

Handledning av doktorander

Erfarenhet av doktorandhandledning, visad genom handledarskap för en eller flera doktorander fram till disputation, är ett vanligt förekommande kriterium vid bedömningen av om en sökande har uppnått professorskompetens. Ofta betraktas denna erfarenhet närmast som en pedagogisk merit och hänförs till bedömningen av den pedagogiska skickligheten, men det framgår av ÖNH:s befordringsärenden att man inom de medicinska och odontologiska områdena ibland har betraktat erfarenheten som en vetenskaplig merit.

Frågan om handledningskriteriet och dess betydelse har genom åren varit uppe till behandling i ett antal avgöranden från ÖNH. En tidig genomgång från nämndens sida av de olika lokala riktlinjerna angående professorsbefordran visade att ett krav på handledning av doktorander ofta förekom. Nämnden konstaterade i detta sammanhang att oavsett om denna erfarenhet betraktades som en pedagogisk eller vetenskaplig merit så återspeglade riktlinjerna en allmänt utbredd uppfattning bland många lärosäten, oavsett ämnesområde, att lektorer bör ha erfarenhet av handledning av doktorander fram till disputation för att kunna befordras till anställning som professor. Samtidigt fanns det inte någon enighet om antalet disputerade doktorander; inom vissa ämnesområden krävdes två sådana handledarskap medan det i vissa fall ansågs räcka med ett handledarskap.⁶⁰

Enligt ÖNH är erfarenhet av framgångsrik forskarhandledning en merit som kan beaktas både vid bedömningen av den pedagogiska och vetenskapliga skickligheten hos den sökande. Förmågan att leda andras forskning förutsätter såväl vetenskapligt som pedagogiskt kunnande.⁶¹ Nämnden har också understrukit att erfarenhet av framgångsrik forskarhandledning, visad genom handledning av en eller flera doktorander fram till disputation, eller någon motsvarande verksamhet, är en sådan merit som bör tillmätas särskild betydelse vid bedömningen av om en sökande har behörighet för anställning som professor. Detta gäller oavsett om denna erfarenhet hänförs till den vetenskapliga eller pedagogiska meriteringen. Samtidigt har nämnden betonat att sådan erfarenhet inte kan uppställas som något ovillkorligt behörighetskrav för befordran. Det är nämligen inte uteslutet att kravet på pedagogisk eller vetenskaplig skicklighet ändå kan visas vara uppfyllt. För att befordran i detta läge ska kunna komma i fråga måste det dock av utredningen klart framgå att den sökande ändå uppfyller behörighetskraven.⁶²

Mot denna bakgrund har nämnden i vissa fall bifallit och i andra fall avslagit överklaganden från lektorer som inte har handlett någon doktorand fram

60. ÖNH:s beslut 2001-01-24, reg.nr 27-339-00 (w).

61. ÖNH:s beslut 2001-02-21, reg.nr 27-204-00 (w).

62. ÖNH:s beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06, som hänvisar till nyss nämnda beslut.

till disputation. Av motiveringarna till besluten framgår att det i regel har varit avgörande om utredningen klart visar att den sökande ändå uppfyllt behörighetskraven för anställning som professor. De sakkunnigas överväganden har ofta haft stor betydelse. Några avgöranden från senare tid kan nämnas.

ÖNH:s beslut 2006-04-21, reg.nr 27-1321-05: En person (A) sökte en anställning som lektor i arbetsvetenskap och begärde samtidigt att direkt bli anställd som professor. Universitetet anställde A som lektor med motiveringen att hon inte hade visat tillräcklig pedagogisk skicklighet för anställning som professor. Hon saknade erfarenhet av kvalificerad handledning av en eller flera doktorander fram till disputation eller likvärdig verksamhet. A överklagade beslutet och yrkade att hon skulle anställas som professor i stället för lektor. ÖNH konstaterade för sin del att A hade erfarenhet av varierad verksamhet inom forskarutbildningen. Även om hon ännu inte hade handlett någon doktorand fram till disputation hade hon en icke ringa erfarenhet av doktorandhandledning. De sakkunniga hade var för sig och utan tvekan funnit att A hade den pedagogiska skicklighet som krävs för att anställas som professor. Deras utlåtanden präglades av saklighet och förtrogenhet med ämnesområdet. Vad universitetet hade anfört i ärendet var inte tillräckligt för att nämnden skulle ifrågasätta de sakkunnigas bedömningar. Nämnden ansåg att det under sådana omständigheter klart framgick av utredningen att A uppfyllde högskoleförordningens behörighetskrav för anställning som professor. Överklagandet bifölls.

ÖNH:s beslut 2006-08-18, reg.nr 27-303-06: En lektor (G) sökte befordran till anställning som professor i odontologisk materialvetenskap. Sammanlagt fyra sakkunniga bedömde ansökan. Två tillstyrkte befordran medan två avstyrkte. Universitetet avslag ansökan och motiverade beslutet med att G inte hade visat den vetenskapliga skicklighet som krävs för att befordras till professor. G överklagade beslutet. ÖNH konstaterade för sin del att G inte hade handlett någon doktorand fram till disputation. Hans övriga meriter vad gällde forskarutbildning var begränsade. Även hans vetenskapliga produktion hade av de sakkunniga ansetts vara av begränsad omfattning. Två av de sakkunniga hade också avstyrkt hans ansökan. Under sådana omständigheter kunde G inte anses ha visat att han hade behörighet för anställning som professor. Överklagandet avslogs.

Akademiska ledaruppdrag

Vid behörighetsprövningen inom högskolan fästs inte sällan vikt vid att den sökande kan redovisa *aktuella* meriter av viss omfattning. ÖNH har således i ett avgörande avslagit ett överklagande från en lektor som sökt befordran till tjänst som professor, eftersom lektorn på grund av en längre tids tjänstledighet inte kunde redovisa några aktuella pedagogiska meriter av betydelse för befordringsfrågan (och inte heller några andra omständigheter som kunde beaktas vid helhetsbedömningen av den pedagogiska skickligheten).⁶³

Ledaruppdrag inom högskolan kan medföra att möjligheterna att ägna sig åt egen forskning och undervisning minskar. Det finns således risk för att en

63. ÖNH:s beslut 2005-06-17, reg.nr 27-290-04 (w).

lektor, som har ägnat tid åt akademiskt ledarskap, inte kan redovisa exempelvis någon aktuell vetenskaplig publicering då frågan om befordran ska prövas. ÖNH har i några fall haft anledning att bedöma betydelsen av akademiska ledaruppdrag i anslutning till befordringsfrågan.

ÖNH:s beslut 2004-05-14, reg.nr 27-182-04 (w): En lektor (L) sökte befordran till professor. En av de sakkunniga tillstyrkte ansökan medan den andre avstyrkte. Universitetet avlog ansökan. Universitetet hänvisade bland annat till att L:s vetenskapliga produktion låg långt tillbaka i tiden och att de aktuella forskningsmeriterna samt insatserna i forskarutbildningen var alltför begränsade.

ÖNH anförde i sitt beslut att det förhållandet att en sökande endast i begränsad omfattning hade ägnat sig åt vetenskaplig publicering och att publiceringen låg längre tillbaka i tiden i och för sig kunde innebära att den vetenskapliga skickligheten inte kunde styrkas vid ansökningstillfället. Det var emellertid viktigt att det gjordes en helhetsbedömning av samtliga de meriter som kunde vara relevanta vid prövningen av den vetenskapliga skickligheten. ÖNH konstaterade att L:s vetenskapliga produktion var av hög kvalitet. L hade också mycket goda meriter vad gäller akademiskt ledarskap. Han hade bland annat varit prefekt och var sedan några år rektor för en annan högskola. Uppdraget som prefekt innefattar ett ansvar för att främja forskning och borde i regel kunna tillmätas visst meritvärde. Detsamma fick anses gälla befattningen som rektor för en högskola. L:s alla uppdrag gav också en förklaring till varför han inte hade kunnat uppvisa aktuell forskning av större omfattning än vad som var fallet och varför hans insatser i forskarutbildningen hade varit begränsade. Vid en helhetsbedömning fann ÖNH att L fick anses ha visat tillräcklig vetenskaplig skicklighet för att kunna befordras till anställning som professor. Överklagandet bifölls.

Administrativ skicklighet är visserligen inte något särskilt behörighetsvillkor för anställning som professor och lektor. ÖNH:s avgörande visar emellertid att det inte bör vara en nackdel att ha åtagit sig ledningsuppdrag då befordringsfrågan senare ska bedömas.

Högskolans beslut

När utredningen i befordringsärendet är färdig och de sakkunniga har yttrat sig ska fakultetsnämnden (eller motsvarande organ) ta ställning till den sökandes begäran om befordran. Detta sker vid ett sammanträde som protokollförs. Vid sammanträdet görs en prövning av frågan om den sökande uppfyller de gällande behörighetskraven för den högre lärarbefattningen. Fakultetsnämndens uppgift är att föreslå om sökanden ska befordras eller inte. Förslaget lämnas i form av ett skriftligt yttrande, antingen nedtecknat direkt i protokollet eller i en särskild upprättad skrivelse. I yttrandet ska fakultetsnämnden också ange om sökanden uppfyller behörighetskraven eller inte. Förslaget (yttrandet) ska lämnas till rektor (jfr 4 kap. 26 och 27 §§ högskoleförordningen).

Beroende på ärendets beskaffenhet brukar yttrandet också innehålla en mer eller mindre utförlig motivering där fakultetsnämnden eller motsvarande organ redogör för sina överväganden. Om den sökandes behörighet är ostridig behöver yttrandet inte bli särskilt långt. Om däremot de sakkunniga är oense i behörighetsfrågan, eller om fakultetsnämnden kommer till ett helt annat ställningstagande än de sakkunniga, ställs högre krav på fakultetsnämndens motivering. Vid förslag till avslag bör fakultetsnämnden lämpligen ange vilken eller vilka behörighetsgrunder som inte uppfylls och vad bristerna består i. Härigenom får inte bara rektor bättre beslutsunderlag. Vid avslag får även den sökande nyttig information om vilka meriter som behöver stärkas inför en ny ansökan. Samtidigt undviker man en situation där den sökande tvingas att överklaga det slutliga avslagsbeslutet för att få en närmare motivering till högskolans ställningstagande. Om ett beredningsorgan har yttrat sig i ärendet och lämnat en fullgod motivering som fakultetsnämnden kan instämma i, torde det ofta räcka att fakultetsnämnden i sitt yttrande till rektor anger sin inställning enligt 4 kap. 26 § högskoleförordningen och i övrigt hänvisar till beredningsorganets motivering.

Som nämnts ska fakultetsnämndens yttrande lämnas till rektor. Om rektor finner att en adjunkt eller en lektor inte uppfyller kraven för befordran enligt 4 kap. 11 § eller 13 § första stycket högskoleförordningen (från andra fall av befordran bortses här), ska ansökan avslås genom ett särskilt beslut. Beslutsrätten får inte delegeras av rektor till någon annan befattningshavare, om de avser avslag på en ansökan om anställning som professor (4 kap. 28 §). Detta får ses som en markering av den betydelse denna lärarkategori har inom lärosätet.

För rektors beslut gäller, liksom för annat beslutsfattande inom högskolan, vissa formella krav på beslutet. Dessa framgår av verksförordningen

(1995:1322).⁶⁴ Det innebär bland annat att befodringsärendena ska avgöras efter föredragning. I arbetsordningar eller i särskilda beslut får det visserligen medges att ärenden som avgörs av någon annan tjänsteman än myndighetens chef inte behöver föredras. Eftersom rektor räknas som myndighetens chef vid tillämpningen av verksförordningen innebär det att rektors beslut i befodringsärenden måste avgöras efter föredragning (24 § verksförordningen).

Vidare följer av verksförordningen att beslutet ska dokumenteras i en handling som anger dagen för beslutet, beslutets innehåll, vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande och vem som har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet (31 § verksförordningen). Rektors beslut i befodringsärenden brukar antingen nedtecknas direkt i ett protokoll från rektorssammanträdet, dvs. beslutet får protokollsform, eller upprättas en särskild beslutsskrivelse i ärendet.

Vid "tjänstetillsättning" behöver de skäl som bestämt utgången inte redovisas i beslutet (jfr 20 § förvaltningslagen). Det är oklart om detta undantag även innefattar beslut i befodringsärenden. Det kan därför diskuteras i vilken utsträckning rektors beslut i dessa ärenden måste motiveras. Enligt Högskoleverkets uppfattning bör dock ett avslagsbeslut också ange de skäl som bestämt utgången. Det bör åtminstone framgå av beslutet vilket eller vilka behörighetsvillkor som den sökande inte uppfyller.

Vid avslag ska högskolan lämna information till den sökande om hur man överklagar beslutet (se vidare nästa avsnitt).

Enligt 7 och 8 §§ anställningsförordningen (1994:373) ska en myndighet i vissa fall lämna information om sina beslut om "anställning" på myndighetens anslagstavla. Det finns inget avgörande från ÖNH som belyser om detta innebär att en högskola också måste anslå sina beslut i befodringsärenden på myndighetens anslagstavla. Frågan kan ha en viss betydelse bland annat vad gäller beräkningen av tiden för överklagande. Oavsett detta måste en högskola underrätta den sökande om innehållet i beslutet, lämpligen genom att skicka (expediera) ett exemplar av handlingen till den sökande.

64. Verksförordningens tillämpning i högskolesektorn framgår av 1 kap. 5 § högskoleförordningen. Det bör uppmärksammas att en ny myndighetsförordning (2007:515) träder i kraft den 1 januari 2008, då verksförordningen upphör att gälla. Detta torde dock inte innebära några förändringar i sak vad gäller de redovisade frågorna.

Överklagande

Överklagandet

I 12 kap. 2 § högskoleförordningen finns bestämmelser om överklagande. Av dessa följer att en högskolas beslut att avslå en ansökan om befordran enligt 4 kap. 11 § och 4 kap. 13 § första stycket samma förordning får överklagas till ÖNH. Då en högskola avslår en ansökan om befordran enligt dessa grunder ska högskolan lämna information om hur man överklagar beslutet.

Däremot finns det inte någon möjlighet att överklaga ett beslut att avslå en ansökan om befordran till lektor enligt 4 kap. 13 § *andra stycket*, dvs. då ärendet avser befordran av en adjunkt på grund av särskild skicklighet. Vid sådana avslagsbeslut bör högskolan i stället informera den sökande adjunkten om att beslutet inte får överklagas.

I 23 § förvaltningslagen finns bestämmelser om hur beslut överklagas. Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han eller hon begär. Skrivelsen ges in till den myndighet som har meddelat beslutet, vilket i detta fall innebär högskolan.

Enligt huvudregeln i 23 § förvaltningslagen ska ett överklagande ha kommit in till den beslutande myndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Det kan noteras att anställningsförordningen stadgar en annan tid för överklagande. Av 22 § anställningsförordningen framgår nämligen att när information ska lämnas om ett anställningsbeslut på en myndighets anslagstavla, räknas tiden för överklagande av beslutet från den dag då informationen lämnades på anslagstavlan. Det finns ännu inget avgörande från ÖNH som belyser hur tiden för överklagande ska beräknas i befordringsärenden. Enligt Högskoleverkets uppfattning talar dock övervägande skäl för att tiden ska beräknas enligt huvudregeln i 23 § förvaltningslagen.

Högskolans handläggning

Bestämmelser om högskolans handläggning av överklaganden finns i 24 och 25 §§ förvaltningslagen. De innebär i huvudsak följande.

Högskolan prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska högskolan avvisa den. Skrivelsen ska dock inte avvisas, om förseningen beror på att högskolan har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar. Skrivelsen ska inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som ska pröva överklagandet, dvs. till ÖNH. I sistnämnda fall ska ÖNH vidarebefordra skrivelsen till den högskola som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till nämnden.

Om högskolan kan konstatera att överklagandet kommit in för sent, ska således högskolan avvisa överklagandet. Detta är det enda fall då en högskola kan avvisa ett överklagande. Högskolan kan däremot inte avvisa ett överklagande med hänvisning till att högskolans beslut inte får överklagas. Det är i stället ÖNH som avgör denna fråga.

Ett beslut att avvisa ett överklagande på grund av att det kommit in för sent får överklagas till ÖNH (jfr 30 § förvaltningslagen).

Om överklagandet inte avvisas ska högskolan överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till ÖNH, som ska pröva överklagandet. Justitieombudsmannen (JO) har i flera ärenden uttalat att myndigheterna ska överlämna skrivelser med överklaganden till överinstanserna utan dröjsmål. JO har också uttalat att handläggningstiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka.⁶⁵

I ett befordringsärende kan en högskola ompröva sitt eget avslagsbeslut. Denna möjlighet till egen omprövning finns inte i vanliga anställningsärenden, eftersom de i regel är flerpartsärenden.⁶⁶ Ett överklagande förfaller om högskolan själv ändrar sitt avslagsbeslut så som den klagande begär. I så fall behöver befordringsärendet inte överlämnas till ÖNH (se 27 och 28 §§ förvaltningslagen). Vid minsta tveksamhet om huruvida den klagande fullt ut har fått som han eller hon vill ska ärendet överlämnas till ÖNH.

Ett överklagat befordringsärende får inte bli liggande på högskolan i väntan på omprövning. Omprövningen av beslutet ska ske snabbt och enkelt och får inte leda till att ärendet drar ut på tiden.⁶⁷ En högskola kan således inte efter överklagandet på egen hand återuppta sin tidigare handläggning och till exempel utse nya sakkunniga. Ett tillsynsärende hos Högskoleverket illustrerar hur ett lärosäte *inte* ska göra vid ett överklagande.

Högskoleverkets beslut 2007-06-04, reg.nr 31-1163-07: Ett universitet avlog den 1 april 2005 T:s ansökan om befordran till professor med motiveringen att han inte hade tillräcklig pedagogisk skicklighet. Någon sakkunniggranskning genomfördes inte. Rektors beslut överklagades av T den 6 april 2005. Anställningsnämnden gav då dekanus i uppdrag att utse sakkunniga för bedömningen av T:s ansökan. Den 1 oktober 2005 avgick T med ålderspension. Vid anställningsnämndens sammanträde den 22 november 2005 konstaterades att T på grund av pensioneringen inte längre var aktuell för befordran. Rektor beslutade den 2 januari 2006 att på nytt avslå T:s ansökan, men denna gång med hänvisning till att han avgått med ålderspension. T skickade en ny skrivelse till universitetet och begärde att hans överklagande skulle överlämnas till ÖNH för prövning. Den 16 januari 2006 beslutade anställningsnämnden att hämta in ytterligare beslutsunderlag. Den 21 augusti 2006 beslutade därefter anställningsnämnden att inte ändra sitt tidigare ställningstagande. T:s överklagande inkom till ÖNH först den 25 oktober 2006. ÖNH avlog överklagandet med hänvisning till att T numera var pensionerad. På grund av bristerna i handläggningen vid

65. Se bl.a. JO:s beslut 2004-01-16, dnr 3758-2003, och JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314.

66. Se 27 § förvaltningslagen. Jfr även ÖNH:s beslut 2002-02-15, reg.nr 29-794-01 (w).

67. Prop. 1985/86:80 s. 78.

universitetet överlämnade nämnden en kopia av sitt beslut till Högskoleverket, som i sin tur inledde ett tillsynsärende mot universitetet.

Högskoleverket var i sitt beslut kritiskt till universitetets agerande. Det hade framkommit att T hade ansökt om befordran vid tidigare tillfällen men att universitetet då inte hade hämtat in några yttranden från sakkunniga. Verket påpekade att det normala förfarandet vid befordringsärenden 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. Universitetets praxis att först i samband med ett överklagande hämta in sakkunnigutlåtanden gick stick i stäv med dessa regler. I T:s fall var det också svårt att finna någon grund för bedömningen att inhämtande av sakkunnigutlåtanden hade varit "uppenbart obehövligt" (i det första skedet av ärendet), eftersom lärosätet inte hade begärt in sådana yttranden vid T:s tidigare ansökningar. Genom att hämta in sakkunnigutlåtandena först efter överklagandet vid T:s sista ansökan hade han dessutom i praktiken kommit att fråntas möjligheten att få sin sak prövad av högre instans. Ett sådant tillvägagångssätt kunde inte godtas och för detta förtjänade universitetet kritik. Universitetets dröjsmål med att överlämna överklagandet till ÖNH var också helt oacceptabelt och universitetet förtjänade även kritik för detta.

Högskoleverket har i rapporten *Högskolornas handläggning av överklaganden* (Högskoleverkets rapportserie 2006:51 R) särskilt granskat universitetens och högskolornas handläggning av de överklaganden som ska skickas till ÖNH, bland annat i anställnings- och befordringsärenden. Rapporten behandlar frågorna om omprövning, rättidsprövning och eventuella yttranden till ÖNH. Även frågan om hur snabbt en högskola måste överlämna ärendet till ÖNH behandlas. Högskoleverket har i rapporten även ställt upp en kortfattad lista ("checklista") över vad en högskola kan och bör göra med ett överklagande. I rapporten ges också exempel från olika lärosäten på vad man kan göra för att förkorta handläggningstiderna för överklaganden. Rapporten finns tillgänglig på Högskoleverkets webbplats, <www.hsv.se>.

Överklagandenämnden

Det är ÖNH (Överklagandenämnden för högskolan) som slutligt prövar ett överklagande i ett befordringsärende. ÖNH är en egen myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom högskoleområdet. Nämndens ledamöter utses av regeringen för treårsperioder.

ÖNH är i formell mening en förvaltningsmyndighet. Nämnden har emellertid närmast en domstolsliknande karaktär och fungerar i allt väsentligt som en förvaltningsdomstol. Till skillnad från en vanlig förvaltningsdomstol har dock nämnden särskilda kunskaper om högskolesektorn. Nämnden består av en ordförande och sju andra ledamöter samt två ersättare. Ordföranden (och dennes ersättare) ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna ska minst tre vara jurister. Majoriteten av nämndens ledamöter och ersättare har – eller har haft – sin dagliga gärning inom högskolesektorn,

antingen som lärare, administratör eller student. Flera av dem är eller har varit professorer inom olika ämnesområden. Nämnden har således god kännedom om de villkor som råder inom akademien.

Nämnden har sedan 1995 sitt kansli hos Högskoleverket. Verket är så kallad värmyndighet för nämnden och sköter med sin personal nämndens kansligöromål. Ärendena handläggs av personal vid verkets juridiska avdelning. Ärendena avgörs av nämnden vid sammanträden efter föredragning av handlingarna. Nämnden sammanträder i regel en gång per månad.

Nämndens beslut kan inte överklagas. Det innebär att ÖNH är slutinstans i befordringsärendena.

Från det att befordringsreformen infördes 1999 fram till den 1 september 2007 har ÖNH avgjort sammanlagt 140 ärenden om befordran till professor. I 21 fall har nämnden bifallit överklagandena och i 108 fall har nämnden avslagit överklagandena. I övriga ärenden har någon prövning i sak inte skett (till exempel vid avskrivnings- eller avvisningsbeslut).

Under samma period har ÖNH avgjort sammanlagt 15 ärenden om befordran till lektor. Ett överklagande bifölls och tre avslogs. I övriga fall har det inte skett någon prövning i sak. I nio av dessa fall har överklagandena avvisats på formella grunder. Att en så hög andel av överklagandena har avvisats beror främst på att ärendena har avsett befordran till lektor enligt 4 kap. 13 § andra stycket högskoleförordningen (befordran på grund av särskild skicklighet). Sådana befordringsärenden kan inte överprövas av nämnden.

Ytterligare information om ÖNH och dess verksamhet finns på nämndens webbplats, <www.onh.se>. På webbplatsen publiceras även vägledande avgöranden, bland annat i befordringsärenden.