

Yttrande över rapporten Försöksverksamhet med ändrad organisation inom högskolan (U2005/5802/UH)

Högskoleverket välkomnar att Utbildnings- och kulturdepartementet tagit initiativ till en utredning om hur en försöksverksamhet med ändrad organisation inom högskolan skall kunna utformas. Högskoleverket anser att det är angeläget att universitet och högskolor ges möjlighet att pröva nya former för samverkan och tvärvetenskaplighet.

Allmänt om rapporten

Rapportens författare, jur.dr. Anders Stening, har med utgångspunkt i sina stora erfarenheter och kunskaper om högskolesektorn och rättsliga frågeställningar i lärosätenas verksamhet, fört insiktsfulla resonemang kring vilka åtgärder som behövs. Rapporten har dock vissa brister. Den allvarligaste bristen är att rapporten saknar en kartläggning av de behov som finns av att försöksvis pröva nya organisationsformer inom högskolan. Utredaren har valt att inte redovisa de exempel och problem som redovisats av lärosäten i framställningar till regeringen och i samråd med utredaren. Enligt Högskoleverkets mening hade en sådan redovisning givit remissinstanserna bättre möjligheter att ta ställning till rapportens förslag och att lägga fram alternativa förslag. Utredarens egna förslag hade i flera fall vunnit på att utgå från konkreta exempel.

Högskoleverket saknar också den analys som utredaren enligt uppdraget skulle genomföra av vilka konsekvenser en försöksverksamhet kan få för högskolans organisation och ledning. Rapporten visar dock att de frågor som måste lösas är komplicerade och att den tid som stått till utredarens förfogande inte har varit tillräcklig. Enligt Högskoleverkets mening kräver flera av frågeställningarna en fördjupad analys.

Högskoleverkets kommentarer kommer i fortsättningen att göras i anslutning till respektive avsnitt i rapporten. Med högskolor avses i fortsättningen universitet och högskolor.

Begränsande organisatoriska regler

Även om utgångspunkten är att försöksverksamheten skall avse avvikelser från högskolelagen, instämmer Högskoleverket i att det är motiverat att ta med högskoleförordningens regler i diskussionen.

Utredaren anser att den viktigaste begränsande faktorn i högskolelagens organisationsregler är att vissa organ är obligatoriska och skall ha kollegial majoritet. Han anser att reglerna gör det omöjligt för en högskoleledning att kringgå vetenskapskollektivets inflytande genom att tillskapa alternativa organ med annan sammansättning. Högskoleverket instämmer i dessa bedömningar av hur högskolelagen skall tolkas. Verket har dock svårt att dela utredarens uppfattning att det varken internt eller externt finns en vilja att bryta denna princip. Det tillsynsärende som Högskoleverket haft avseende Sahlgrenska akademien vid Göteborgs universitet har gällt just inrättandet av ett organ som har det övergripande ansvaret över flera fakultetsnämnder och vars ledamöter utses på annat sätt än genom kollegialt val. Enligt Högskoleverkets mening bör en del av försöksverksamheten kunna innebära att regeringen medger ett lärosäte att det, i syfte att främja tvärvetenskaplighet, får inrätta ett organ som har ett övergripande ansvar över flera fakultetsnämnder och vars ledamöter inte väljs genom kollegialt val. Något generellt medgivande för alla lärosäten att inrätta denna typ av organ bör dock inte ges. I stället bör regeringen ta ställning utifrån ansökningar från intresserade lärosäten.

Avgränsning av ansvarsområden

Utredaren anför att det inte är meningsfullt att tolka bestämmelserna i högskoleförfattningarna på sådant sätt att styrelsen skulle vara formellt förhindrad att som beslutsfråga ta upp en fråga som rör högskolans förutsättningar att fullgöra sina uppgifter. Högskoleverket delar denna uppfattning.

Beträffande ansvarsfördelningen mellan fakultetsnämnder och rektor kommer utredaren fram till att högskoleförfattningarna endast ger fakultetsnämnderna de beslutsbefogenheter som framgår av högskoleförordningen. Högskolelagens angivande av "ansvar" för forskning, forskarutbildning och grundutbildning medför enligt utredaren inga beslutsbefogenheter. Detta skulle innebära att fakultetsnämnderna enligt reglerna i högskoleförordningen endast har rätt att besluta om vissa åtgärder i fråga om anställningar och om forskarutbildningen. Denna tolkning innebär att rektor skall besluta i övriga frågor, förutom de som styrelsen skall besluta om enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen.

Med utredarens tolkning krävs att styrelse/rektor delegerar beslutsbefogenheter till fakultetsnämnden för att den över huvud taget skall ha rätt att besluta i frågor som gäller forskning och grundutbildning. Formellt sett hindrar denna tolkning inte att beslutsbefogenheter som gäller grundutbildning, t.ex. beslut om kurs- och utbildningsplaner, delegeras direkt till prefekten (om lärosätet valt s.k. prefektstyre), utan möjlighet för fakultetsnämnderna att agera på annat sätt än genom yttranden och förslag. Detta kan enligt Högskoleverkets mening inte ha varit lagstiftarens avsikt.

Utredaren ifrågasätter i viss mån själv sin tolkning genom att konstatera att det är uppenbart att lagstiftaren velat uppnå en verklig akademisk autonomi och att man önskat hänföra olika innehållsliga och kvalitetsrelaterade frågor till de organ som

enligt lag skall ha en majoritet av vetenskapligt kompetenta lärare. Högskoleverket instämmer i att detta varit lagstiftarens avsikt. Det är också detta förhållande och det faktum att utredarens tolkning leder till slutsatsen att fakultetsnämnden inte med stöd av högskoleförfattningarna kan hävda en befogenhet att besluta i frågor om forskning och inte heller om kurs- och utbildningsplaner (i de fall fakultetsnämnden ansvarar för grundutbildningen), som är skälen till att Högskoleverket i olika tillsynsbeslut hävdar tolkningen att högskolelagen ger fakultetsnämnderna beslutsbefogenheter.

Verket är dock medvetet om att denna tolkning inskränker rektors befogenheter på ett sätt som lagstiftaren inte heller kan ha avsett. Högskoleverkets slutsats blir att regeringen måste förtydliga högskoleförfattningarnas organisationsregler eller på annat sätt klargöra hur reglerna skall tolkas. Utredarens förslag till lösning, att i högskoleförordningen föreskriva att det är fakultetsnämnden som beslutar om kurs- och utbildningsplan, är enligt verkets mening inte tillräckligt. Det är nödvändigt att klargöra även andra frågor.

Gemensamma enheter eller organ

Högskoleverket instämmer i att någon form av gemensamt organ behövs för att samverka mellan två eller flera statliga högskolor skall fungera tillfredsställande. Inte minst är det viktigt för studenternas och doktorandernas rättssäkerhet att en instans är ansvarig för åtgärder som vidtas mot dem.

Konstitutionell status

Utredaren ställer den viktiga frågan vilken konstitutionell status ett gemensamt organ har. Han avvisar tanken att det gemensamma organet skall ses som en ny självständig myndighet som bildas av högskolorna på delegation från regeringen. I stället hänvisar han till den möjlighet som fanns före 1993 att inrätta gemensamma fakultetsorgan för flera högskoleenheter. Utredaren anför att det är rimligt att utgå från att gemensamma organ är konstitutionellt möjliga och att regeringen kan föreskriva att de i stället för organ inom varje högskola skall ha beslutsbefogenheter inom det ansvarsområde som bestämts för organet. Utredaren svarar dock inte på sin fråga vilken konstitutionell status ett sådant gemensamt organ skulle ha, vilket enligt Högskoleverkets mening är nödvändigt för att det skall vara möjligt att ta ställning till förslaget. Om det inte är en egen myndighet, vad skall det i så fall betraktas som när det t.ex. gäller ansvaret för myndighetsutövning? Detta är frågor som är viktiga för studenternas rättssäkerhet och måste utredas vidare.

Utredarens bedömningar när det gäller samverkan mellan statliga högskolor och enskilda utbildningsanordnare är enligt Högskoleverkets mening inte tillräckligt underbyggda. Frågorna måste utredas ytterligare.

Nivå

Vad gäller på vilken nivå samverkan bör kunna ske, anser Högskoleverket att samverkan borde kunna ske i gemensamma organ på antingen "fakultetsnivå" eller "institutionsnivå" såväl som på båda dessa nivåer, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Val av metod påverkas av vilka typer av beslut som det gemensamma organet skall fatta. Om det är möjligt att inrätta två gemensamma organ för ett samarbete, ett på fakultetsnivå och en på institutionsnivå, måste avgöras efter en sådan ytterligare utredning om konstitutionell status som Högskoleverket efterlyst ovan. Denna utredning bör ta upp de konkreta exempel på samarbeten mellan högskolor som redan finns.

Högskoleverkets uppfattning att val av metod för samverkan bör bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, innebär att det inte är möjligt att använda utredarens föreskriftsteknik med generella möjligheter för högskolorna att inrätta gemensamma organ.

Examensbevis

Högskoleverket instämmer i att den examen som studenterna får bör återge respektive högskolas medverkan. Utredarens uppfattning att dagens regler hindrar att en högskola som inte har examensrätt anges i examensbeviset är dock inte korrekt. Överklagandenämnden för högskolan har i ett beslut (2005-09-16, reg.nr. 43-538-05) uttalat sig om Uppsala universitets beslut att inte tillgodoräkna kurser i tyska med hänvisning till att den högskola som gett kurserna inte haft tyska som huvudämne i magisterexamen. Att högskolan inte inrättat tyska som huvudämne kunde, enligt nämnden, ha flera orsaker. Detta behöver dock inte säga något om kvaliteten på de återopade kurserna. Ärendet återförvisades till universitetet för ny handläggning. Ärendet visar att Överklagandenämnden för högskolan anser att det är möjligt att utfärda en examen som innehåller kurser från en högskola som saknar examensrätt i ämnet.

Det är alltså möjligt för flera högskolor att komma överens om att examensbevis skall utfärdas så att samtliga högskolor som medverkat och gett kurser skall anges i examensbeviset. Någon sådan föreskrift som utredaren föreslår om att examensbeviset skall ange vilka högskolor som medverkat i utbildningen, behövs därför inte när det gäller grundläggande högskoleutbildning. Högskoleverket tillstyrker en sådan regel när det gäller forskarutbildningen.

I de fall flera högskolor bestämmer sig för att gemensamt anordna ett utbildningsprogram, förordar Högskoleverket utredarens förslag att högskolorna i samverkansavtalet skall reglera hur examensbeviset skall utformas. För andra fall finns det enligt Högskoleverkets mening inte anledning att frångå gällande regler. Det innebär att Högskoleverket avstyrker utredarens förslag om att en student eller en doktorand skall kunna kräva att examen utfärdas av en av de samarbetande högskolorna.

Samverkans upphörande

Högskoleverket instämmer i att det är viktigt att det finns en reglering för hur en samverkan kan upphöra. Om detta enbart regleras i ett samverkansavtal ger det inte studenterna några garantier för hur deras relationer med de inblandade högskolorna skall hanteras när samarbetet upphört. Sådana garantier kan endast åstadkommas genom bindande föreskrifter. Även andra frågor som gäller studenterna bör av rättssäkerhetsskäl regleras i föreskrifter. Regeringen bör bemyndiga lärosätena att meddela sådana föreskrifter.

Val till fakultetsnämnd

Om förutsättningar inte finns för ett gemensamt organ, anser utredaren att samarbete mellan högskolor inom ramen för en högskolas organisation kan underlättas om övriga högskolors lärare blir valbara och har rösträtt till fakultetsnämnden i fråga. Förslaget avser "berörda lärare", dvs. inte enbart de vetenskapligt kompetenta lärarna utan även adjunkterna.

Det har i annat sammanhang föreslagits att adjunkter skall ges rätt att väljas till och rösta på ledamöter i fakultetsnämnd. Högskoleverket har inte ställt sig bakom detta förslag (Högskoleverkets rapport till regeringen Adjunkter vid universitet och högskolor 2003). Högskoleverket instämmer i att samarbetet kan underlättas i den situation som utredaren beskriver, men anser att endast de berörda vetenskapligt kompetenta lärarna vid övriga högskolor bör få delta i valet till fakultetsnämnd.

Nämndernas sammansättning

Vad utredaren anfört ger inte Högskoleverket anledning att tillstyrka förslaget.

Utseende av ordförande och vice ordförande i fakultetsnämnd

Enligt 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen får till ledamöter i en fakultetsnämnd väljas vetenskapligt kompetenta personer och personer som annars är lämpliga för uppdraget. Enligt 3 kap. 4 § högskoleförordningen skall en av ledamöterna vara ordförande och en skall vara vice ordförande. De skall utses av rektor på förslag av de vetenskapligt kompetenta lärare inom fakultetsnämndens område som väljer ledamöterna.

Utredaren anser att det är fördelaktigt om ordföranden i fakultetsnämnden även är chef för den operativa enheten med personalansvar m.m. Han anser att modellen med att ordföranden utses av rektor på förslag av lärarna kommer i konflikt med moderna ledningsprinciper och föreslår att styrelsen skall kunna bestämma att ordföranden får rekryteras på "ett traditionellt sätt med möjlighet också för externa kandidater att söka."

Det är något oklart vad utredaren menar. Gällande regler innebär att endast de som röstats fram av lärarna som ledamöter i fakultetsnämnden kan föreslås och utses till ordförande/vice ordförande. Det är ingenting som hindrar att externa sökanden anmäler sitt intresse att bli ledamot, men chansen att väljas av lärarna är

naturligt nog större för de kandidater som är kollegor till de röstande lärarna. Det innebär att utredarens förslag förutsätter att styrelsen också ges möjlighet att frångå reglerna i 2 kap. 6 § högskolelagen, som ju anger att ledamöterna skall väljas av de vetenskapligt kompetenta lärarna. Något sådant undantag föreslår utredaren dock inte.

Högskoleverket vill framhålla att det sker en fortlöpande omvandling av dekanrollen och att ett förslag av detta slag måste föregås av en djupare diskussion om fakultetsnämndernas roll. Verket är därför inte berett att tillstyrka utredarens förslag utifrån de skäl han har anfört. I vissa, särskilda fall finns det dock redan nu anledning att förorda att högskolelagens regler om utseende av ordförande kan frångås, se Högskoleverkets förslag ovan under avsnittet Begränsande organisatoriska regler.

Särskilt organ för lärarutbildningen

Utredaren föreslår att det skall vara möjligt för styrelsen att placera det särskilda organet för lärarutbildningen "antingen som ett eget särskilt organ eller fakultetsnämnd, eller som ett obligatoriskt organ under ett särskilt organ eller en fakultetsnämnd med mera omfattande ansvarsområde."

Högskoleverket har tidigare (skrivelse till regeringen 2003-04-09, reg.nr. 31-4684-01) ställt sig bakom krav på att det borde vara möjligt att inrätta fakultetsnämnder för lärarutbildningen. Högskoleverket har också utrett det särskilda organet för lärarutbildningen dels i tillsynsrapporten Högskolornas särskilda organ för lärarutbildning (2002:41 R), dels i rapporten Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor (2005:17 R). I den förstnämnda rapporten konstaterades att i stort sett alla universitet och högskolor med lärarutbildningar har inrättat särskilda organ för denna utbildning. I den senare rapporten konstaterade verket att det särskilda organets ställning och befogenheter har vällat problem. Organet har kommit att utformas olika på olika lärosäten eftersom författningstexten tolkats olika. Högskoleverket beslutade mot bakgrund av bedömargruppens iakttagelser att granska de särskilda organens ansvar och befogenheter inom ramen för sin tillsyn.

Högskoleverket instämmer i utredarens beskrivning av det särskilda organet för lärarutbildningen som en "främmande fågel" i regelverket. Verket anser att lärosätena inte bör tvingas att ha ett organ av denna typ och är därför positivt till regler som möjliggör andra organisatoriska lösningar. Regeringen bör dock avvakta resultatet av Högskoleverkets kommande granskning av de särskilda organens ansvar och befogenheter innan den tar ställning till förslaget.

Författningsförslaget

Högskoleverket inskränker sig till att kommentera utredarens förslag till föreskriftsmetod för försöksverksamheten. Den förordning som föreslås skulle ge samtliga universitet och högskolor rätt att frångå högskoleförfattningarna i de avseenden som anges i förordningen. Det är naturligtvis möjligt att anordna

försöksverksamhet på detta sätt, men frågan är om det är lämpligt i alla avseenden. Högskoleverket har i två fall ovan föreslagit andra författningsmässiga lösningar än att det skall vara möjligt för samtliga lärosätena att frångå de aktuella bestämmelserna. Även i övriga fall kan det vara lämpligare att utgå från konkreta fall vid olika lärosäten och medge undantag i särskilda förordningar. Regeringen har också möjlighet att bemyndiga Högskoleverket att, med stöd av ramföreskrifter beslutade av regeringen, meddela föreskrifter utifrån konkreta fall.

Detta yttrande har beslutats av universitetskanslern i närvaro av kanslichefen Lennart Ståhle och chefsjuristen Annica Lindblom efter föredragning av verksjuristen Christian Sjöstrand. I den slutliga handläggningen har även deltagit utredarna Marie Kahlroth (avdelningen för statistik och analys), Maria Lönn (utredningsavdelningen) och Staffan Wahlén (utvärderingsavdelningen).

Sigbrit Franke

Christian Sjöstrand