

Fråga om högskolelagens krav att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens även gäller vid Förvarshögskolan

Beslutet i korthet: En grupp professorer vid Förvarshögskolan har anmält högskolan till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Frågan i ärendet handlar om kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) på att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens även gäller vid Förvarshögskolan. Anmälarna anser att Förvarshögskolan omfattas av kravet i högskolelagen, medan högskolans ledning menar att kravet inte gäller för högskolan. UKÄ konstaterar i sitt beslut att regeringen har meddelat föreskrifter om några organ vid Förvarshögskolan, bland annat forsknings- och utbildningsnämnden. När det gäller de organen beslutar inte Förvarshögskolan om sin interna organisation. Därmed gäller inte kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen för de organen. UKÄ anser dock att högskolelagen och anslutande föreskrifter måste tolkas så att kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen gäller när Förvarshögskolan beslutar om sin interna organisation i övrigt.

Anmälan

En grupp professorer vid Förvarshögskolan har anmält högskolan till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Av en särskild skrivelse från professorerna framgår bland annat följande.

Enligt professorerna ser ett stort antal medarbetare vid Förvarshögskolan med oro på den omorganisering som med korta tidsförhållanden förbereds och ser ut att komma att påverka verksamheten i en rad viktiga avseenden. Denna oro har hos flera av dem tyvärr fördjupats efter att högskoleledningen låtit en promemoria (*rubricerad Främjande av kvaliteten i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Förvarshögskolan*) cirkulera en vecka före julafton 2020.

Ända sedan Förvarshögskolan kom att bli del av högskolesektorn har en tidvis intensiv debatt pågått vid lärosätet om rollfördelningen mellan akademiker, officerare och andra berörda professioner och kompetenser. Det är svårt att inte uppfatta denna promemoria, undertecknad av rektor, vicerektor, prorektor samt högskolejuristen, som ett försök från högskoleledningens sida att kväva just denna livaktiga debatt, vilket i sig är olyckligt, skriver professorerna. Desto mer besvärande är det att den argumentation som förs i nämnda promemoria inte är övertygande för dem som

länge, ibland under närmare två decennier, följt eller deltagit i diskussionerna, anser professorerna.

Det gäller dels det specifika påståendet i promemorian om att 2 kap. 6 § högskolelagen inte skulle äga giltighet på Försvarshögskolan. Det finns för all del en formulering i bestämmelsen om att lärosätets styrelse kan besluta om avsteg ifrån densamma ifall särskilda skäl föreligger. Några särskilda skäl anges emellertid inte i högskoleledningens promemoria, åtminstone inte några som på logisk och/eller rättslig grund torde föranleda en ordning som avviker ifrån andra lärosäten i riket. Det faktum att Försvarshögskolan har en egen förordning utgör i sig ingen grund utifrån vilken delar av högskolelagen kan åsidosättas, och även om det rättsligt sett funnes en sådan möjlighet ser de inga skäl att utnyttja denna, menar professorerna.

Enligt professorerna kan man tvärtom hävda att behovet av en vetenskaplig majoritet i det enda beslutande kollegiala organ som f.n. existerar på Försvarshögskolan, Forsknings- och utbildningsnämnden (FoUN), är motiverat både utifrån högskolelagen och vedertagna principer för hur man organiserar akademiska miljöer. Inte minst i en verksamhet där en myndighet, Försvarsmakten, utövar ett mycket stort mått av kontroll över såväl utbildning som forskning bör man tillse att ett kollegialt, akademiskt organ är i stånd att utöva effektiv kvalitetskontroll med utgångspunkt i vetenskaplig kompetens. Detsamma gäller givetvis de organ till vilka FoUN delegerar kvalificerade granskningsuppgifter, såsom Förslagsnämnden för anställningsärenden och Rådet för forskningsetiska frågor, vilka hittills i regel varit sammansatta av disputerade medarbetare, liksom de ämnesråd som inrättats på institutionerna. Man bör också komma ihåg att Försvarshögskolan vid sidan om officersutbildningen har ansvar för civila utbildningar, inklusive forskarutbildning i krigs- och statsvetenskap. Försvarshögskolans betydelse för kompetensförsörjning och kunskapsgenerering inom den civila säkerhetssektorn återspeglas bland annat i att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i lärosätets egen förordning både beretts plats i styrelsen och i FoUN, skriver professorerna.

Såvitt de kan se får den militära professionskompetensen redan idag stort genomslag i utformningen av officersutbildningen genom en i förväg specificerad beställning samt via kontinuerlig kvalitetssäkring med stöd av ett stort antal militära lärare och chefer vid Försvarshögskolan, varav många involverats i denna verksamhet under en längre tid och är väl lämpade att synkronisera yrkesmässiga förväntningar med akademiska krav. Vad gäller den militära professionens inverkan på forskningen så är det dessutom allmänt bekant att Försvarsmakten genom uppdragsfinansiering av mer än hälften av all forskning utövar ett likaledes stort inflytande över vilka frågeställningar som undersöks av forskare vid lärosätet. MSB och Regeringskansliet finansierar en betydligt mindre andel, framhåller professorerna.

Att i kompetenshänseende i praktiken likställa officerare med medarbetare med doktorsexamen, en separat argumentationslinje i högskoleledningens promemoria, saknar grund i högskolelagen och skulle dessutom få allvarliga följder för kvalitetsarbetet vid Förvarshögskolan, anser professorerna. Det innebär att Förvarshögskolan återgår till en tidigare ordning där militära lärare utan erforderlig pedagogisk kompetens eller erfarenhet kan ges i uppdrag att utforma kurser och examinationsuppgifter, och att officerare i chefsbefattning uppfattas ha mandat att styra forskningsprojekt och bedöma kvalitet i desamma trots att de inte genomgått forskarutbildning och i normalfallet – d.v.s. innan de tjänstgör vid Förvarshögskolan – heller aldrig varit verksamma i en akademisk miljö, skriver professorerna.

Den aktuella promemorian från rektor, prorektor, vicerektor och högskolans jurist (*Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Förvarshögskolan*, daterad den 17 december 2020) har bifogats anmälan till UKÄ.

Yttrande från Förvarshögskolan

UKÄ har i en remiss till rektor vid Förvarshögskolan anfört följande. UKÄ har tagit del av lärosätets promemoria den 17 december 2020 om tolkningen av högskolelagen och förordningen för Förvarshögskolan. Förvarshögskolan ges möjlighet att inkomma med kompletterande synpunkter till UKÄ.

Rektor har i ett yttrande anfört följande:

Ett antal professorer vid högskolan har reagerat på ett PM, *Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Förvarshögskolan* (2020-12-17) och hur de uppfattar Förvarshögskolans tolkning av författningsbestämmelserna om högskolans interna organisation. I anmälan invänder man sig mot uttalandet i PM:et om att bestämmelsen i 2 kap 6 § högskolelagen (1992:1434) inte gäller för Förvarshögskolan. Detta motiveras i PM:et bland annat med att Förvarshögskolan enligt 2 kap 3 § förordning (2007: 1164) för Förvarshögskolan ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd som ansvarar för forskning och för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Inför detta yttrande har vi sett över PM:et och gör ingen annan bedömning än tidigare, det vill säga att bestämmelsen i 2 kap 6 § högskolelagen inte gäller för Förvarshögskolan. En förutsättning för att ovannämnda bestämmelse ska gälla är, enligt 2 kap 5 § högskolelagen, att högskolan bestämmer om sin interna organisation. Enligt 2 kap 9 § högskolelagen ska regeringen meddela särskilda föreskrifter om sammansättningen av styrelsen vid Sveriges lantbruksuniversitet och Förvarshögskolan samt om en nämnd för forskning och utbildning vid Förvarshögskolan. Det betyder att Förvarshögskolan inte beslutar om sin interna organisation. Denna tolkning anser vi även stöds av uttalandet i propositionen där följande går att läsa:

”Det bör i stället anges att regeringen meddelar särskilda föreskrifter om sammansättningen av styrelse vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan samt om en nämnd för forskning och utbildning vid Försvarshögskolan. Sådana föreskrifter innebär ett undantag från lärosätenas möjlighet enligt den föreslagna 2 kap. 5 § högskolelagen att besluta om sin interna organisation” (prop. 2009/10:149 - En akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor, sid 42).

Att 2 kap 6 § högskolelagen inte gäller, ska inte tolkas som att verksamhet inte ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet - tvärtom. Vikten av att främja hög kvalitet i både forskning och utbildning lyfts fram på flera ställen i PM:et. Kvalitet av högsta klass nås bland annat genom chefstillsättning (s k dubbelhandsfattning) samt utvecklade berednings- och beslutsprocesser. De civil-militära kompetenserna ska komplettera varandra. Arbetet ska vara inkluderande och genomsyras av lyhördhet och respekt för varandras kompetenser.

Synpunkter från anmälarna

Professorerna har i en skrivelse kommenterat rektors yttrande och anfört bland annat följande.

De vill förtydliga att det som de önskar svar på från UKÄ är hur Försvarshögskolan ska förhålla sig till 2 kap 6 § högskolelagen. De anser att likställandet av vetenskapligt kompetenta och arbetslivsföreträdare i beslutsfattning kring uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen, som görs av Försvarshögskolan ledning är av generell betydelse för hela högskoleväsendet. De önskar också påminna om att tidigare utredningar gjorda av Högskoleverket och UKÄ understrukt vikten av vetenskapligt kompetenta chefer inom organisationen.

Kompletterande yttrande från Försvarshögskolan

Rektor har i ett kompletterande yttrande till UKÄ anfört bland annat följande.

Som professorerna påpekar handlar ärendet mycket riktigt om tolkningen av högskolelagen, högskoleförordningen och Försvarshögskolans egen förordning. Utmaningen ligger i att lagtexten inte är entydig och det är därför av stor vikt att ta hänsyn till lagstiftarens intentioner med särregleringen vid inrättandet av Försvarshögskolan. Sedan Försvarshögskolan inrättades har också den stora majoriteten chefer på alla nivåer utom rektorsnivån varit officerare. Utvecklingen pekar dock i riktning mot fler vetenskapligt kompetenta chefer och kollegiala akademiska arbetsformer – något som kommer att förstärkas då allt fler officerare disputerar och även får den formella vetenskapliga kompetensen. Det är värt att

poängtera att en högskola för officersutbildning som skulle ledas uteslutande av civila akademiker utan professionell militär erfarenhet inte skulle åtnjuta någon trovärdighet inom Försvarsmakten. Akademiseringen har inte varit en enkel process, men den bejakas idag inom den militära professionen – inte minst tack vare uppfattningen att professionen ”äger” sin egen akademiska professionsutbildning inom det akademiska kvalitetssystemets stödjande ramar. Den militära professionens roll vid utbildning av officerare har varit, är och kommer alltid att vara central för officerens utveckling, framhåller rektor. För att skapa hög kvalitet inom vårt speciella kunskapsområde – inte minst för officersutbildningen – skapar de därför ett kvalitetssystem och en verksamhetsstyrning som kombinerar den vetenskapliga kompetensen och den specifika militära professionskompetensen. Hur detta system mer specifikt ser ut och hur framgångsrikt det tillämpas i praktiken blir dock en fråga för UKÄ:s bedömargrupp när Försvarshögskolans systematiska kvalitetsarbete återigen ska utvärderas, skriver högskolan i sitt kompletterande yttrande.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Utgångspunkter

UKÄ har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Detta gör ämbetet genom att granska om universitet och högskolor följer de bestämmelser som gäller för deras verksamhet.

Den aktuella anmälan har hanterats inom ramen för UKÄ:s tillsynsuppgift. Frågan i ärendet handlar om kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen på att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens även gäller vid Försvarshögskolan. Anmälarna anser att Försvarshögskolan omfattas av högskolelagens krav, medan högskolans ledning menar att kravet inte gäller för högskolan. UKÄ tar i detta ärende endast ställning till den frågan. Därmed uttalar sig inte UKÄ om andra aspekter när det gäller Försvarshögskolans interna organisation.

Författningsbestämmelser

I 1 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) anges följande. I denna lag ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Vad som i fortsättningen sägs om högskolor avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt.

I 2 kap. 5 § högskolelagen anges följande. En högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. När högskolan beslutar om sin organisation ska 6 och 7 §§ gälla.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen ska beslut fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i forskningen.

Av andra stycket samma paragraf framgår att om den bedömning som avses i första stycket ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.

I 2 kap. 9 § högskolelagen anges följande. Regeringen meddelar särskilda föreskrifter om sammansättningen av styrelse vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Förvarshögskolan samt om en nämnd för forskning och utbildning vid Förvarshögskolan.

I anslutning till högskolelagen finns bestämmelser i förordningen (2007:1164) för Förvarshögskolan, härefter kallad förvarshögskoleförordningen. Bestämmelser om styrelsens sammansättning finns i 2 kap. 1 § förvarshögskoleförordningen. I 2 kap. 4 § samma förordning finns bestämmelser om forsknings- och utbildningsnämnden.

Under rubriken *Övrig organisation* anges vidare följande i 2 kap. 5 § förvarshögskoleförordningen. Av 2 kap. 5 och 9 §§ högskolelagen (1992:1434) följer att Förvarshögskolan beslutar om sin interna organisation utöver styrelsen, rektorn och forsknings- och utbildningsnämnden.

Vidare framgår följande av 2 kap. 6 § förvarshögskoleförordningen. Bestämmelserna om studentrepresentation i 2 kap. 14 § första, andra och fjärde styckena högskoleförordningen (1993:100) gäller även för Förvarshögskolan. Om beslut inte ska fattas av forsknings- och utbildningsnämnden, gäller också 2 kap. 14 § tredje stycket högskoleförordningen.

Universitetskanslersämbetets överväganden

Högskolelagen innehåller bestämmelser för universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Lagen gäller för Förvarshögskolan.

Den i ärendet aktuella lagbestämmelsen (2 kap. 6 § högskolelagen) tillkom i samband med den s.k. autonomireformen 2010. Ett syfte med reformen var att öka kvaliteten i verksamheten vid universitet och högskolor genom att skapa en större frihet för lärosätena inom ramen för myndighetsformen. Ett område där det enligt regeringen var viktigt med ökad självständighet var möjligheten att för universitet och högskolor att utforma sin interna organisation. Det fanns dock starka skäl att även i fortsättningen slå vakt om att vissa beslut ska fattas av personer med akademisk kompetens. Detta var en viktig kvalitetsfaktor, ansåg regeringen. Det infördes därför

en bestämmelse i 2 kap. 6 § högskolelagen om att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens (prop. 2009/10:149, sid. 30–37).

Varken högskolelagen eller andra föreskrifter innehåller någon bestämmelse som uttryckligen undantar Försvarshögskolan från tillämpningen av 2 kap. 6 § högskolelagen. Inte heller finns det något tydligt uttalande i förarbetena som ger stöd för en sådan tolkning. Det talar mot att lagbestämmelsen inte skulle gälla för Försvarshögskolan. UKÄ utgår från att lagstiftaren beaktat intentionerna bakom inrättandet av Försvarshögskolan när lagbestämmelsen och anslutande föreskrifter beslutades. Hade avsikten varit att lagbestämmelsen inte skulle gälla Försvarshögskolan hade detta rimligen uttryckts på ett tydligt sätt i författningstexterna.

Av avgörande betydelse i sammanhanget är dock hur bestämmelserna i lagen och försvarshögskoleförordningen är utformade.

Som huvudprincip gäller enligt 2 kap. 5 § första meningen högskolelagen att en högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor. När högskolan beslutar om sin interna organisation gäller, genom hänvisningen i lagparagrafens andra mening, två andra lagbestämmelser. Bland annat gäller 2 kap. 6 § samma lag, vilket innebär att vissa beslut vid lärosätet ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § högskolelagen gäller även Försvarshögskolan. Det framgår av 2 kap. 5 § försvarshögskoleförordningen, som hänvisar till bland annat den lagparagrafen när det gäller högskolans möjlighet att besluta om sin interna organisation. Däremot framgår varken av högskolelagen, av förarbetena eller av andra föreskrifter att tillämpningen av 2 kap. 5 § högskolelagen enbart gäller paragrafens första mening. Utgångspunkten måste därför vara att även lagparagrafens andra mening, med hänvisningen till 2 kap. 6 § högskolelagen, gäller för Försvarshögskolan.

Huvudprincipen att ett lärosäte beslutar om sin interna organisation gäller dock, enligt 2 kap. 5 § första meningen högskolelagen, bara om inte något annat är föreskrivet. I förarbetena anges som exempel på sådana föreskrifter att det enligt 10 kap. högskoleförordningen ska finnas en disciplinnämnd vid varje universitet och högskola. Ett annat exempel som nämns i förarbetena är föreskrifter om en nämnd för forskning och utbildning vid Försvarshögskolan (prop. 2009/10:149, sid. 32 och 108). Det framgår av upplysningen i 2 kap. 9 § högskolelagen att regeringen meddelar föreskrifter om sammansättningen av styrelse samt om en nämnd för forskning och utbildning vid högskolan. Föreskrifter om dessa organ finns i försvarshögskoleförordningen. När det gäller de organen beslutar inte Försvarshögskolan om sin

interna organisation. Därmed gäller inte reglerna i 2 kap. 6 § högskolelagen för de organen.

Försvvarshögskolan hävdar att upplysningen i 2 kap. 9 § högskolelagen innebär att lärosätet inte beslutar om sin interna organisation (och att 2 kap. 6 § högskolelagen därmed inte gäller för högskolan). Denna invändning är svårbegriplig. Att det finns särskilda föreskrifter för vissa organ kan inte innebära att huvudprincipen om att ett lärosäte bestämmer sin interna organisation upphör att gälla även inom de områden som inte berörs av föreskrifterna. Högskoleförordningen innehåller exempelvis föreskrifter om en disciplinnämnd, men det innebär inte att huvudprincipen om att lärosätena bestämmer sin interna organisation generellt upphör att gälla vid universitet och högskolor. Motsvarande förhållande måste gälla för Försvvarshögskolan. Regeringens föreskrifter pekar bara ut några särskilt angivna organ vid Försvvarshögskolan. Det kan inte innebära att huvudprincipen i 2 kap. 5 § första meningen högskolelagen, och de krav som följer av lagparagrafens andra mening, helt upphör att gälla vid högskolan.

Som redan nämnts finns det i 2 kap. 5 § försvvarshögskoleförordningen en uttrycklig hänvisning till att det följer av 2 kap. 5 och 9 §§ högskolelagen att Försvvarshögskolan beslutar om sin interna organisation utöver styrelsen, rektorn och forsknings- och utbildningsnämnden. Detta måste tolkas så att Försvvarshögskolan ska följa kraven i 2 kap. 5 § andra meningen högskolelagen när högskolan beslutar om sin interna organisation. Det innebär att 2 kap. 6 § högskolelagen då ska följas.

UKÄ noterar slutligen följande. I 2 kap. 6 § försvvarshögskoleförordningen finns en bestämmelse om studentrepresentation. Där anges att bestämmelserna i 2 kap. 14 § första, andra och fjärde styckena högskoleförordningen (1993:100) även gäller för Försvvarshögskolan. Bestämmelsen anger vidare att om beslut inte ska fattas av forsknings- och utbildningsnämnden, gäller också 2 kap. 14 § tredje stycket högskoleförordningen. UKÄ konstaterar att det i 2 kap. 14 § tredje stycket högskoleförordningen anges att studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter om ”beslut ska fattas av en grupp personer enligt 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen”. Försvvarshögskoleförordningens föreskrift om studentrepresentation utgår alltså från att 2 kap. 6 § högskolelagen gäller för andra grupper av personer än forsknings- och utbildningsnämnden.

Vid en sammanvägd bedömning anser UKÄ att högskolelagen och anslutande föreskrifter måste tolkas så att kravet i 2 kap. 6 § högskolelagen om att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig kompetens gäller när Försvvarshögskolan beslutar om sin interna organisation. Vad Försvvarshögskolan anfört i dessa frågor föranleder ingen annan bedömning av UKÄ.

Uppföljning

UKÄ kommer att följa upp detta ärende. Försvarshögskolan uppmanas att senast den 17 december 2021 redovisa för UKÄ vilka åtgärder som högskolan har vidtagit med anledning av ämbetets ställningstagande i ärendet.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av biträdande chefsjuristen Mikael Herjevik i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikátören Maria Svensk.

Anders Söderholm

Kopia till:
Anmälarna