



**Beslut om återtagande av PM "Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Försvarshögskolan" (Ö 725/2021) med mera**

Tidigare har Försvarshögskolan tolkat högskolelagen och Försvarshögskolans förordning enligt PM "Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Försvarshögskolan" (Ö 725/2021). Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har i beslut i tillsynsärende 31-00206-21 klargjort att denna tolkning är felaktig och att högskolelagens 2 kap 6 § om kravet på vetenskaplig kompetens för vissa beslut ska tillämpas vid Försvarshögskolan.

Rektor tar således tillbaka tolkningen i tidigare PM och tydliggör att 2 kap 6 § högskolelagen ska tillämpas i alla delar av organisationen som Försvarshögskolan själv beslutar om, i enlighet med protokoll från rektors ledningsgrupp den 22 november 2021.


Rektor betonar att det är av stor betydelse för verksamheten att god samverkan sker mellan befattningshavare med vetenskaplig kompetens och befattningshavare med militär professionskompetens.

**Beslut**

Försvarshögskolan beslutar att:

- Tidigare tolkning enligt PM "Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Försvarshögskolan" (Ö725/2021) upphör att gälla, och att UKÄ:s klargörande av gällande lagutrymme (31.00206-21) ska följas.
- Proprefekter, ställföreträdande avdelningschefer och biträdande programansvariga i ämnen och program där prefekt, biträdande prefekt och programchef tillika programansvarig ej innehar vetenskaplig kompetens ska bjudas in att delta i rektors ledningsgrupp.

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Robert Egnell efter föredragning av handläggare Linnea Hjelmtoorp Andersson. I beredningen har prorektor Malena Britz, vicerektor Fredrik Ståhlberg, och högskoledirektör Christina Zander deltagit.

  
Robert Egnell  
Rektor

  
Linnea Hjelmtoorp Andersson

Sändlista

Forsknings- och utbildningsnämnden  
ISSL



MVI  
Högskoleförvaltningen  
Studentkåren  
ATO

## **Främjandet av kvalitet i den civil-militära miljön och mötesplatsen vid Försvvarshögskolan**

### *1. Bakgrund*

Sedan 2008, då Försvvarshögskolan (FHS) inrättades som högskola under Utbildningsdepartementet har lärosätet verkat inom ramen för Högskolelagen, Högskoleförordningen och Förordningen för Försvvarshögskolan. Processen att gå från en militär högskola till ett lärosäte under Utbildningsdepartementet har inte varit oproblematisk och vid flera tillfällen under dessa år har frågan väckts om vem som vid FHS har rätt att fatta vissa beslut och vilken sammansättning Försvvarshögskolans Forsknings- och utbildningsnämnd ska ha. Det har inte sällan lett till olika uppfattningar om hur lärosätet bör ledas och organiseras. Inte minst påverkar det synen kring vilka kompetenskrav som måste vara uppfyllda vid chefstillsättningar och representation i kollegiala organ och hur arbetsordningar som en konsekvens av detta måste vara utformade.

Denna diskussion har funnit nytt syre i samband med det pågående utvecklingsarbetet vid FHS. Detta är problematiskt då dessa diskussioner ofta föder misstro och konkurrens snarare än att konstruktivt fokusera på hur vi vill jobba för att uppnå högsta kvalitet i vår utbildning, forskning och samverkan. Många av diskussionerna är relaterade till högskolelagens 2 kap 6 § som betonar kravet på vetenskaplig kompetens i visst beslutfattande vid universitet och högskolor. Denna promemoria syftar därför till att tydliggöra hur Försvvarshögskolan tolkar och efterlever de juridiska ramverk vi verkar inom, samt vilka konsekvenser detta innebär för hur vi i praktiken ska arbeta för att åstadkomma hög kvalitet i vår verksamhet. Försvvarshögskolans vision och strategi betonar vikten av att vara en inkluderande mötesplats där olika perspektiv och bakgrunder omfattas för att gemensamt skapa kvalitet i verksamheten. Förtydligandet i denna promemoria är därför ett viktigt led i vår resa mot visionen och en tydlig inriktning för implementeringen av vår gemensamma strategi.

### *2. Tillämpliga lag- och förordningstexter*

#### *i. Högskolelag (1992:1434)*

- Grundparagrafen om högskolornas organisation är det lagförslag som infördes i 2009/10:149 års proposition vilken strök kravet på fakultetsnämnder och istället gav universitet och högskolor större organisationsfrihet. Här framgår ur högskolelagens 2 kapitel, 5 § att 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.
- Av högskolelagens 2 kapitel, 6 § framgår att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen.
- Det framgår vidare att om ett sådant beslut ska fattas 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.



- Av högskolelagens 2 kapitel, 9 § framgår 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.
- ii. Förordning (2007:1164) för Försvarshögskolan
- Av förordning för Försvarshögskolan 2 kapitel, 3 § framgår att Försvarshögskolan ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd. Forsknings- och utbildningsnämnden ska ansvara för forskning och för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Nämnden ska i övrigt svara för de uppgifter som Försvarshögskolan beslutar.
  - Av förordning för Försvarshögskolan 2 kapitel, 4 § framgår att forsknings- och utbildningsnämnden ska bestå av minst elva ledamöter. Flertalet av ledamöterna ska vara personer som har en anställning vid Försvarshögskolan som
    - professor, annan lärare eller forskare för vilken det krävs lägst doktorsexamen eller motsvarande kompetens, eller
    - lärare inom ett visst ämnesområde och är officer samt har gått igenom högre militär utbildning eller motsvarande utbildning.

Utöver ovanstående ska styrelsen utse högst tre ledamöter som ska vara lämpliga för uppdraget och inte vara anställda vid Försvarshögskolan. Minst en av dessa ska representera Försvarsmakten och en Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Studenterna har rätt att vara representerade med minst tre ledamöter.

### 3. *Bedömning utifrån lag- och förordningstext*

Grundregleringen i HL är tydlig. I normalfallet ska personer i ledande befattningar som fattar beslut av typen som beskrivs i HL kap. 2, 6 § ha vetenskaplig kompetens och eventuella fakultetsnämnder (eller motsvarande organ) som fattar dessa beslut ska på motsvarande sätt innehålla en majoritet av personer som har vetenskaplig kompetens. Detta gäller dock inte högskolor som inte beslutar om sin interna organisation och HL kap. 2, 9 §, som särskilt reglerar Försvarshögskolans organisation, gör dock att 6 och 7 §§ (studentrepresentation) inte är tillämplig på Försvarshögskolan. Utöver HL 2 kap. 9 § så regleras FHS organisation i Försvarshögskolans förordning.

Denna fråga har utretts tidigare då styrelsen 2015 fattade beslut om att upphäva ett tidigare beslut som undantog FoUN från kravet på en majoritet vetenskapligt kompetenta med hänvisning till att 6 § inte är tillämplig på FHS. Detta beslut fattades efter en juridisk utredning som också omfattade samtal med lagstiftaren om regeringens intentioner. Dessa intentioner tydliggörs också i FHS förordning.

Det var inte bara 6 § om vetenskaplig kompetens som inte ska tillämpas vid FHS utan även 7 § som reglerar det viktiga studentinflytandet. Utöver generella bestämmelser om studentinflytande som framgår av HL 1 kap. 4 a §, har lagstiftaren försäkrat sig om att studentinflytandet trots detta ska gälla vid FHS, genom att skriva in det i FHS förordning. I 2 kap. 6 § i FHS förordning hänvisas nämligen till Högskoleförordningen 2 kap. 14 § första, andra och fjärde styckena som specificerar studentinflytandet. Om beslut inte ska fattas av FoUN, gäller också tredje stycket. Trots undantaget från HL 6 och 7 §§ gäller alltså studentinflytandet även för Försvarshögskolan.

En liknande hänvisning till kravet på vetenskaplig kompetens finns emellertid inte i Försvarshögskolans förordning. Förordningen för FHS 2 kap. 4§ definierar istället vårt kollegium som en kombination av vetenskapligt kompetenta forskare och lärare, samt officerare som genomgått högre militär utbildning (HOP, HSU eller motsvarande). Mer precist så föreskriver regeringen med stöd i högskolelagens 2 kapitel, 9 § att två personalkategorier tillsammans ska bilda den majoritet (utgöra flertalet) som högskolelagen i 2 kapitlet, 6 § ställer som krav för att en grupp personer ska kunna fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet. Det finns inte någonstans i förordningstexten föreskrivet att den ena av personalkategorierna ska vara ”mer i majoritet” än den andra och därmed ha en överordnad ställning. Av detta får man förstå att bägge kategorierna i juridisk mening formellt sett har ”lika” tyngd när det gäller att fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet.

2 kap. 3 § i FHS förordning gör dessutom mycket tydligt att FoUN vid Försvarshögskolan har att fatta vad som i högskolelagen definieras som beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen (benämns fortsättningsvis beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet i denna text). FoUN ska nämligen enligt FHS förordning ”ansvara för forskning och utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå”.

Av detta får man också förstå att om en person som tillhör någon av de två personalkategorierna som tillsammans bildar den majoritet som krävs när en grupp personer ska fatta beslut, också har samma kompetens då personen som enskild har att fatta samma beslut. Kompetensen är alltså personlig, personen i fråga har antingen kompetensen eller har den inte oavsett i vilket sammanhang beslutet fattas. Detta förhållande måste gälla för bägge personalkategorierna som förordningen föreskriver ska utgöra flertalet (majoriteten) i FoUN.

Av detta följer logiskt att såväl disputerad personal som officerare med högre militär utbildning eller motsvarande utbildning uppfyller högskolelagens formella krav på kompetens för att vid FHS delta i beredningsprocesser och fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet – oavsett om det rör individuella chefsbefattningar eller representation i kollegiala nämnder och råd.

Lagstiftarens kloka intentioner med ett gemensamt civil-militärt kollegium tydliggörs redan i propositionstexten som låg till grund för inrättandet av Försvarshögskolan under Utbildningsdepartementet. Ett längre citat belyser detta:

De förordningsbestämmelser som bör gälla för Försvarshögskolan, om riksdagen bifaller förslaget att inrätta högskolan, bör i stora delar vara desamma som enligt högskoleförordningen gäller för andra högskolor. I vissa frågor kan det dock med hänsyn till officersutbildningens särart komma att behövas särskilda bestämmelser i fråga om Försvarshögskolans verksamhet som avviker från det som gäller för andra högskolor. Sådana bestämmelser skall dock endast användas för att göra de nödvändiga undantag som verksamheten i försvarssektorn kräver. Ett exempel på ett nödvändigt undantag är att officerare måste kunna anställas som lärare vid Försvarshögskolan. Regeringen återkommer till ytterligare nödvändig särreglering i avsnitt 5.2 och 5.3. I övrigt skall bestämmelserna som reglerar Försvarshögskolans verksamhet återspegla de krav som ställs på universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Regeringen ser det som positivt att officersutbildning kan bli en del av högskoleväsendet, vilket även innebär ett utökat reellt kvalitetsutvecklande studerandeflytande (Prop. 2006/07:64, s. 17-18).

Själva införlivandet av FHS i det akademiska systemet var starkt kvalitetsdrivet och kravet på att FHS ska ha en kollegial nämnd trots att den regleringen togs bort för alla andra högstskolor den 1 januari 2011 är ytterligare ett tecken på detta. Samtidigt speglar särregleringen för FHS också insikten om vikten av den professionella militära kompetensen kopplat till officerskårernas och Försvarsmaktens speciella uppgifter och uppdrag. Vikten av denna kompetens tydliggörs i ett av förarbetena till propositionen som talar om ”behov av att reglera deltagandet av representanter från exempelvis Försvarsmakten i Försvarshögskolans organisation. En möjlighet för regeringen att, vid behov, kunna tillse att nödvändig kompetens finns representerad i organisationen för att upprätthålla kopplingen till den verksamhet som officerarna i slutändan skall utbildas för, behövs därför”.

#### *4. Slutsatser av den rättsliga analysen*

Det saknas stöd i lag- och förordningstexterna för att utesluta någon av de personalkategorier som ska utgöra majoriteten i FoUN från att vara chefer i FHS organisation. Även om det i strikt juridisk mening innebär att enskilda personer, oavsett om de är disputerade eller officerare med högre militär utbildning, kan fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet bör man ändå undvika en sådan beslutsordning.

Man bör istället förstå lagstiftarens avsikt att jämställa disputerade och officerare med högre militär utbildning som ett uttryck från lagstiftaren att det krävs såväl professions- som vetenskaplig kompetens för att fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet vid FHS. Att lagstiftaren reglerar detta särskilt för just FHS, visar att lärosätet genom sitt uppdrag att utbilda officerare skiljer sig på ett avgörande sätt från andra universitet och högstskolor i Sverige. Det går därför inte att ”automatiskt” överföra hur tillämpningen av högskolelagen sker vid andra lärosäten till FHS. I stället måste man samläsa såväl högskolelag som förordning för FHS för att förstå lagstiftarens avsikt.

Det är denna lagstiftarens avsikt som avspeglas i FHS nuvarande praxis vid chefstillsättning där den så kallade ”dubbelhandsfattningen” tillämpas. Dubbelhandsfattningen innebär ett delat ledarskap där chef och ställföreträdare tillsammans förenar de bägge kompetenser (vetenskaplig kompetens och professionell militär kompetens) lagstiftaren föreskrivit vid beslutsfattning vid FHS.

Det uttrycks ibland att det finns ett undantag för officerare från högskolelagens kompetenskrav när det gäller beslut som rör utbildningens och forskningens kvalitet. Det är en oriktig beskrivning av vad som föreskrivs i lag- och förordningstexterna. Som framgår ovan finns inget undantag, utan vad som uttrycks är att officerare med högre militär utbildning eller motsvarande utbildning har den kompetens, om än av en annan typ, som högskolelagen föreskriver för att kunna fatta beslut som rör forskningens och utbildningens kvalitet vid FHS.

Det uttrycks ibland också att lag- och förordningstexterna skulle ge stöd för tolkningen att officerare med högre militär utbildning eller motsvarande också ska anses vara vetenskapligt kompetenta. Det är inte heller en riktig tolkning. Lika lite som att lag- och förordningstexterna ger stöd för en tolkning att personal som är disputerad också ska anses vara kompetenta inom officersprofessionen.

Vad vetenskaplig kompetens är tydliggörs i propositionen ”Högskolans ledning, lärare och organisation” (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). Enligt propositionen innebär vetenskaplig kompetens ”avlagd doktorsexamen eller motsvarande vetenskaplig

kompetens”. Som exempel på motsvarande vetenskaplig kompetens anges i propositionen att utländsk forskarutbildning, licentiatexamen enligt äldre bestämmelser och övrig vetenskaplig meritering utan avlagd doktorsexamen, t.ex. inom industriforskning, efter prövning bör kunna ge vetenskaplig behörighet som lektor. Vetenskaplig kompetens avses i den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § högskolelagen ha samma innebörd som den nu beskrivna.” prop. 2009/10:149, sid 34).

Poängen med lagstiftarens föreskrifter om just FHS är att personalkategorierna har samma juridiska ställning, men inte ersätter utan kompletterar varandra med sina specifika kompetensområden för att på så sätt garantera hög kvalitet inom Försvarshögskolans utbildnings- och forskningsområde.

### *5. Hur vill vi arbeta? Försvarshögskolans strategi*

Den rättsliga analysen och avdömningen av högskoleledningen gör att frågan inte längre handlar om vilka personalkategorier som har den formella rätten att fatta vilket beslut eller inneha olika befattningar vid Försvarshögskolan. Istället handlar det om hur vi vill arbeta för att skapa hög kvalitet i genomförandet av forskning, utbildning och samverkan. Det är betryggande att både regering och riksdag stöder vår självbild här på FHS att det är genom kombination av det civila, det militära, teori med beprövad erfarenhet och praktiska färdigheter, samt genom skickliga företrädare för både vetenskapen och professionen i lärarlaget, som vi faktiskt skapar riktigt hög kvalitet i forskningen och utbildningen.

Vi kan också konstatera att vi är på rätt väg genom den vision och strategi som beslutades i april 2020. För att bli ett världsledande lärosäte inom området försvar, krishantering och säkerhet ska vi vara en unik mötesplats. I vår forskning, utbildning och samverkan möts civilt och militärt med både teoretiska och praktiska perspektiv. I mötet mellan människor med olika perspektiv och bakgrunder skapas förutsättningar för kreativ kunskapsutveckling. Samtidigt ska Försvarshögskolan vara ”en attraktiv, öppen och inkluderande högskola. Vi arbetar för mångfald och jämställdhet och präglas av ett utvecklande ledarskap, nyfikenhet, tillit, trygghet och ömsesidig respekt”.

I mer praktisk mening kan vi lämna frågan om behörighet och istället fokusera på individuell kompetens och lämplighet kopplat till en befattningsbeskrivning. Dubbelfattningsprincipen ska fortsatt gälla. Det är en princip som betonar vikten av att kombinera de vetenskapliga och militära kompetenserna inte bara inom kollegiala processer och organ, utan även inom beredning och beslut på samtliga nivåer inom de delar av linjeorganisationen som arbetar med militär professionsutbildning och forskning. Detta tar sig bland annat uttryck i rekryteringen av chefer och deras ställföreträdare.

Samtidigt är det av stor vikt att vi arbetar vidare med berednings- och beslutsprocesserna inom ramen för förändringsarbetet vid FHS, så att dessa kollegiala processer är tydliga och transparenta och att vi i större utsträckning anammar de arbetsmetoder som under århundraden utvecklats inom akademien för att främja forskning och utbildning av allra högsta kvalitet. Vid Försvarshögskolan ska dock dessa processer och metoder tillämpas inom ett gemensamt och inkluderande civil-militärt kollegium. Det är i slutändan genom dessa processer, och genom en struktur där ansvar och befogenheter hänger samman, som kloka och kvalitetsdrivna beslut fattas. Vi är ett unikt lärosäte och inom vår verksamhet är det genom att komplettera varandra, och genom att vara nyfiket inkluderande, lyhörda och respektfulla inför varandras kompetenser, som världsledande kvalitet uppstår.

Robert Egnell

Malena Britz

Rektor

Prorektor

Fredrik Ståhlberg

Maria Juntura

Vicerektor

Högskolejurist

*Referenser*

Förordning (2007:1164) för Försvvarshögskolan, 2 kap. 3-4, 6 §

Högskoleförordning (1993:100), 2 kap. 14 §

Högskolelag (1992:1434), 2 kap. 6 § och 9 §.

Regeringens proposition (2006/07:64) ”Högskoleutbildning av officerare m.m.”

Regeringens proposition (2009/10:149) ”En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor”

Regeringens proposition (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) ”Högskolans ledning, lärare och organisation”

”Ett världsledande lärosäte inom försvar, krishantering & säkerhet - Vision & strategi för Försvvarshögskolan 2020-2030”, Försvvarshögskolan april 2020.