HÖGSKOLEVERKET
Swedish National Agency for Higher Education

Lunds universitet, rektor
Box 117
221 00 Lund
Universitetets dnr LS 2009/543

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Teresa Edelman
Juridiska avdelningen

BESLUT

2010-04-20
Reg.nr 31-3434-09

Anmälan mot Lunds universitet om indragning av resurser

Frågan om Lunds universitets beslut att dra in forskningsresurser från en professor emeritus i samband med hans kritik gentemot olika personer i verksamheten var förenligt med lagstiftningen och praxis kring myndighetsutövning och yttrandefrihet.

Bakgrund

Anmälan från NN om Lunds universitets hantering av vissa besparingar

Professor emeritus NN har i en anmälan till Högskoleverket den 4 juni 2009 framfört kritik mot vissa personella nedskärningar som riktats mot lärar- och forskarkåren vid institutionen för cell- och organismbiologi (COB) vid Lunds universitet. Han har anfört i huvudsak följande. Om denna process tillåts fortsätta kommer resultatet att innebära ett mycket allvarligt slag mot den biologiska forskningen och undervisningen vid Lunds universitet. De fyra uppsagda forskarna är alla välrenommerade specialister. Uppsägningarna uppges vara föranledda av COB:s dåliga ekonomi. Valet av dessa fyra forskare vilade på ett underlag som tagits fram av fyra representanter för ämnena växtbiologi och mikrobiologi. Denna bedömningsgrupp innehöll inga representanter för de drabbade inriktningarna. Dessa inriktningar blev inte heller kontaktade under behandlingen av ärendet. Han anser därför att bedömningsgruppen utgjorde en uppenbart jävig gruppering som dessutom tillämpade självvalda ad hoc kriterier. Bedömningsgruppens tillvägagångssätt stred – enligt NN – mot de krav på saklighet, opartiskhet och likabehandling som föreskrivs i 1 kap. 9 § regeringsformen. Dessutom anser han att bedömningsgruppens arbete har kännetecknats av brist på likabehandling. Dessa brister har enligt honom kullkastat gruppens värderingar. Han anser att gruppens arbete måste göras om av en ojävig instans.

Till anmälan har fogats en kopia av en skrivelse den 1 juni 2009 som har rubriken *Synpunkter på det pågående angreppet på biologin vid Lunds universitet*. I skrivelsen har NN angett bakgrunden till sina kritiska synpunkter och riktat kritik mot institutionsledningen. Denna skrivelse har skickats till bl.a. rektorn vid Lunds universitet, Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Diskrimineringsombudsmannen, Riksrevisionen, Vetenskapsrådet, SACO, Skånska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet.

Beslut att frånta NN hans arbetsplats och övriga resurser vid naturvetenskapliga fakulteten

Till en kompletterande skrivelse till Högskoleverket har NN bifogat ett beslut den 16 juni 2009 av dekanus vid naturvetenskapliga fakulteten. Enligt beslutet fråntas NN med omedelbar verkan sin arbetsplats samt övriga resurser vid fakulteten, som han har haft i egenskap av professor emeritus. Grunden för beslutet anges vara att han har blivit en belastning för den psykosociala arbetsmiljön vid en redan hårt ansträngd arbetsplats. Vidare uppges att fakultetens ledning inte längre har det förtroende för honom som krävs för att han ska beredas delaktighet i naturvetenskapliga fakultetens verksamhet. Som anledning anges det sätt han i skrivelsen den 1 juni 2009 formulerat sina anklagelser gentemot olika personer i verksamheten. I beslutet anges vidare att det har fattats av dekanus för naturvetenskapliga fakulteten i samråd med enhälliga lilla och stora presidierna och efter föredragning av personalchefen.

NN anhåller att Högskoleverket undersöker legaliteten i beslutet. Han vill att Högskoleverket ger sin helhetssyn på dekanens och personalchefens agerande samt den begränsning i meddelarfriheten som han har blivit utsatt för. Han påpekar också att hans ärende har avgjorts av en dekanus och att det inte har varit uppe för behandling i fakultetsstyrelsen.

Han har också bifogat och hänvisat till en skrivelse från professor emeritus i offentlig rätt, Gunnar Bramstång. I skrivelsen har professor Bramstång lämnat sina åsikter i NNs sak och anfört bl.a. att fråntagande av forskningsresurser åtnjutna genom tjänst eller avtal är att betrakta som myndighetsutövning mot enskild. Kraven på legalitet, objektivitet samt likabehandling enligt 1 kap. 1 § tredje stycket respektive 9 § regeringsformen ska därför noga iakttas. Enligt professor Bramstång kan NNs kritik inte betecknas som relevant laglig grund för de repressalier som har vidtagits gentemot honom. Fakultetsledningens förtroende är en sak men får, enligt professorns åsikt, aldrig befrämjas på bekostnad av yttrande- eller åsiktsfriheten.

Beslut från Justitiekanslern

Med anledning av artikeln ”Professor slängs ut för sin kritik”, som den 21 juni 2009 publicerades i Sydsvenska Dagbladet, gjorde en person en anmälan till Justitiekanslern (JK). Anmälaren gjorde gällande att fakultetens beslut att avstänga

NN från fakulteten var en reaktion mot professorns kritik av institutionens ledning. Enligt anmälaren innebar fakultetens beslut ett icke tillbörligt ingrepp i professorns rättigheter. Anmälaren begärde att JK, innan slutligt beslut fattades i ärendet, genom ett interimistiskt beslut upphävde fakultetens beslut om avstängning. JK anförde i ett beslut den 24 juli 2009 (dnr 4186-09-21) att JK inte kan ingripa i prövningen av ett enskilt ärende hos en myndighet eller domstol och inte heller kan upphäva myndighetsbeslut eller domar. Det angavs vidare i beslutet att JK i princip aldrig uttalar sig om bedömningsfrågor eftersom myndigheter och domstolar ska göra sina bedömningar självständigt. JK vidtog därför inte någon åtgärd med anledning av anmälan.

Yttrande från Lunds universitet

Högskoleverket har bett Lunds universitet att yttra sig över vad NN har uppgett om kränkningar av hans meddelarfrihet och vad professor Bramstång har anfört om fakultetens beslut. Lunds universitet har anfört bl.a. följande.

Som övergripande princip vid universitetet tillämpas att styrelsen och prefekten vid respektive institution avgör hur institutionens tillgängliga resurser ska användas och fördelas. I detta har även ansetts ingå möjligheten att bereda pensionerade arbetstagare fortsatta resurser såsom kontor, förvaringsutrymmen, kopiering och telefon. Eftersom det handlar om användande av universitetets resurser har tillgången till stor del berott på i hur stor utsträckning den pensionerade arbetstagaren har fortsatt att medverka i institutionens samlade verksamhet. Till vägledning för institutionsstyrelsens avgörande har följande uttalande från 1996 från universitetets dåvarande lokalnämnd legat till grund. En pensionerad lärare (professor emeritus) bör normalt kunna disponera eget eller delat arbetsrum under två år efter pensioneringen, därefter ska särskilda skäl anföras såsom att rummet utnyttjas för forskning eller för kontinuerligt deltagande i undervisning och handledning vid institutionen. Det har alltså funnits en möjlighet för institutionsstyrelsen eller prefekten att tilldela en pensionerad lärare kontorsrum, förvaringsutrymmen m.m. trots att något anställningsförhållande inte förelegat.

NN pensionerades från naturvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet i juni 2005 och har sedan dess inte innehaft någon anställning vid universitetet, men har beretts tillgång till kontorsrum och andra resurser fram till dess den naturvetenskapliga fakulteten genom dekanus den 16 juni 2009 beslutade att frånta NN dessa resurser.

Beslutet måste ses i ljuset av den situation som rådde vid institutionen för cell- och organismbiologi under våren 2009. Institutionen befann sig i en mycket svår ekonomisk situation. För att ta fram en plan för hur underskotten skulle hanteras hade naturvetenskapliga fakultetsstyrelsen beslutat att införa en interimistisk ledningsgrupp för institutionen. Den ekonomiska situationen gav upphov till en ansträngd psykosocial arbetsmiljö vid institutionen. Fakulteten kopplade in

företagshälsovården i början av februari 2009 i ett möte med prefekten, husansvariga och huvudskyddsombudet. Man kom fram till att företagshälsovården skulle hålla en ökad beredskap för de anställda på institutionen och att de husansvariga skulle fånga upp personer med behov av stöd och hänvisa dessa till företagshälsovården. Från representanterna vid mötet lämnades ett samstämmigt budskap; ta ett beslut i frågan om vilka verksamheter som ska drabbas av nedskärningar, så att de anställda inte behöver leva med rådande ovisshet längre och kan gå vidare med verksamheten. Företagshälsovården deltog även på det stormöte vid institutionen som arrangerades i månadsskiftet februari/mars 2009 för att presentera den interimistiska ledningsgruppens förslag till åtgärder.

När den interimistiska ledningen presenterade sitt förslag till nedprioritering av vissa verksamheter ledde detta till skarp kritik från några drabbade forskargrupper. Utgångspunkten i förslaget var att samtliga ämnesområden inom institutionen skulle kvarstå, på åtminstone en miniminivå, för att säkerställa att undervisning skulle kunna ges i samtliga discipliner. Denna plan stöddes av naturvetenskapliga fakultetsledningen. Vissa discipliner drabbades inte av nedskärningar, eftersom de redan hade en minimal omfattning på grund av tidigare nedprioriteringsbeslut. Detta kom att leda till mycket kritik. En annan orsak till kritik var att den disciplin som prefekten tillhörde inte kom att drabbas av nedskärningar, eftersom ämnesområdet redan befann sig på en miniminivå. Fakultetsledningen valde att bemöta denna kritik i ett öppet brev till samtliga anställda från dekanus. Fakultetsledningen stödde fullt ut det förslag som den interimistiska ledningsgruppen hade avgivit.

I samband med att förhandlingar pågick med personalorganisationerna, med syfte att identifiera de personer som skulle drabbas av uppsägningar, hade NN ett samtal med dåvarande prefekten. NN framförde vid detta tillfälle att han skulle sprida sin åsikt att prefekten var en medioker forskare, så att det blev allmänt känt. Detta uppfattades av den personen som ett hot. Vidare sade NN att prefekten fört ledningen bakom ljuset när inte hennes kvaliteter som forskare blev kända innan hon utsågs till prefekt vid institutionen. Prefekten upplevde detta hot som mycket obehagligt.

Efter ett antal veckor kom NNs skrivelse där han, förutom att verkställa sitt hot mot prefekten, riktade nedsättande personliga omdömen om övriga i den interimistiska ledningsgruppen. Skrivelsen var adresserad till rektorn, Högskoleverket, högskole- och forskningsministern, Diskrimineringsombudsmannen, Riksrevisionen, ArtDatabanken, Vetenskapsrådet, SACO, Nature, Skånska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet. Den spreds både inom institutionen och inom granninstitutionen. Ämnesansvariga vid institutionen hade i ett brev till rektorn, tidigare under våren, framfört samma kritik i sakfrågorna. Den framförda kritiken i sakfrågorna var i detta läge redan bemött, bland annat i det tidigare beskrivna öppna brev till de anställda. Den hade

diskuterats både i fakultetsstyrelse och med samtal med ämnesansvariga på institutionen. Eftersom den framförda kritiken i sakfrågor redan var utredd och bemött, bedömde fakultetsledningen att det huvudsakliga syftet med NNs skrivelse var att skada enskilda individers anseende och den oerhört känsliga besparingsprocessen.

Värt att notera är att redan tidigt efter det att dekanus hade fattat det ifrågasatta beslutet meddelades NN fakultetsledningens öppenhet för att ompröva beslutet. Detta förutsatte att en konstruktiv dialog skulle kunna upprättas mellan NN och de kränkta personerna. Ytterligare försök gjordes efter sommaren.

Eftersom beslutet väckte debatt inom fakulteten valde dekanus att lyfta frågan till fakultetsstyrelsen vid närmaste sammanträde. Fakultetsstyrelsen valde att stödja dekanus beslut. Ansvaret för arbetsmiljön inom fakulteten är delegerat till dekanus och under honom prefekterna. Dekanus ansvar för arbetsmiljön låg bakom beslutet.

För att ännu en gång försöka upprätta en konstruktiv dialog mellan NN och institutionsledningen kopplade fakulteten i augusti 2009 in en konsult. Efter ett inledande samtal med konsulten klargjorde NN att han avböjde fortsatt medverkan i denna process. Avsikten med processen var att NN fortsatt skulle kunna vara verksam vid Lunds universitet, dock under förutsättning att arbetsmiljöproblemen var undanröjda.

Lunds universitet bedömer att syftet med NNs skrivelse inte var att uppmärksamma massmedia på påstådda missförhållanden, utan att skada och nedvärdera de personer som åtagit sig uppdraget från fakulteten att nedprioritera verksamheter inom den krisdrabbade institutionen. Syftet med beslutet var att förbättra den psykosociala arbetsmiljön genom att motverka att en personangrepps- och mobbingkultur utvecklades.

Dekanus ansvar för arbetsmiljön låg helt bakom beslutet att frånta NN kontorsrum, e-post och telefon. Att en skrivelse också ställs till massmedia kan inte frånta dekanus ansvaret för arbetsmiljön och utgöra ett skydd för att framföra ovidkommande personangrepp.

Avslutningsvis har universitetet framhållit att främjandet av en fri och öppen debatt är en självklarhet vid Lunds universitet. Att ta emot och bemöta kritik är en del av såväl universitetsledningens, fakultetsledningarnas, institutionsledningarnas som enskilda forskares dagliga verksamhet. En helt annan sak är skadande personangrepp mot enskilda individer i en redan svårt utsatt arbetsmiljö. Beslutet att frånta NN kontorsrum och övriga resurser har inget att göra med att han framfört kritik mot universitetet och dess verksamhet utan beror på hans sätt att agera och uppträda gentemot enskilda anställda.

NNs kommentarer

NN anför bl.a. att diskussionen om rättsfrågorna inte får dra uppmärksamheten från innebörden i hans skrivelse den 1 juni 2009, nämligen att man inte beaktat de uppsagdas meriter vilket i sin tur har lett till en uppenbar kvalitetssänkning av den lundensiska biologin. Han vill också uttryckligen betona att det klart uttalade syftet med hans brev var att dra rektorns uppmärksamhet till den för biologin vid Lunds universitet betänkliga uppsägningsprocessen och de negativa konsekvenserna av denna. Han uppger vidare att han inte blivit inbjuden att utveckla sina synpunkter för vare sig fakultetsstyrelsen eller dekanus.

Professor Bramstång har i egna kommentarer över universitetets yttrande tillagt att universitetets handläggning av NNs fall knappast uppfyllde de i förvaltningslagen föreskrivna minimikraven på erforderlig utredning, snabbhet i förfarandet samt iakttagande av kommunikation och yttranderätt före beslutsfattande. Han har vidare uppgett att repressalieåtgärderna har vållat NN inte bara ideell utan även viss ekonomisk skada. Han poängterar att yttrandefrihetens gräns markeras av förtals- och ärekränkningsförbuden. Att citera ett vetenskapligt forums uttalande om ”meritbedömds kapacitet” kan – enligt professor Bramstång – aldrig ses som ett påstående om brottslighet eller klandervärt levnadssätt.

Högskoleverkets bedömning

En av Högskoleverkets uppgifter är att granska om lärosätena efterlever lagar och andra författningar som gäller för deras verksamhet. Verket saknar dock, i likhet med JK, befogenhet att överpröva beslut som ett lärosäte har fattat och följaktligen uttalar sig verket normalt inte om bedömningsfrågor.

Högskoleverket har följande att säga om universitetets hantering av vissa besparingar och uppsägningar samt påståendet att bedömningsgruppen var jävig och att tillvägagångssättet stred mot kraven på saklighet, opartiskhet och likabehandling. Verket uttalar sig inte om hur universitetet gör sina prioriteringar vid utnyttjandet av sina tillgängliga resurser. Högskoleverket har inte heller befogenhet att bedöma arbetsrättsliga frågor eftersom sådana frågor kan prövas av domstol. Följaktligen anser verket inte att det är motiverat att utreda bedömningsgruppens sammansättning och tillvägagångssätt.

Mot denna bakgrund har Högskoleverkets granskning i detta ärende begränsats till vad NN har anfört om universitetets beslut att efter den av honom framförda kritiken ta ifrån honom de resurser vid naturvetenskapliga fakulteten som han förfogade över.

Fråga om myndighetsutövning

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till

medborgarna. Det behöver inte vara åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag kommer att användas. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck genom att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs det således att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Begreppet myndighetsutövning omfattar vidare inte andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Utanför begreppet faller normalt ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse om saken med någon enskild. Ärenden om anställning anses dock som myndighetsutövning (se Trygve Hellners, Bo Malmqvist *Förvaltningslagen med kommentarer*, andra upplagan, s. 24-27).

Begreppet myndighetsutövning förekommer i flera av förvaltningslagens (1986:223) paragrafer och är avgörande för när dessa bestämmelser är tillämpliga.

utsträckning och på det sätt som framgår av 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen. I 13 § anges bl.a. att yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till enskilds anseende.

Genom tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. I 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (1949:105) anges bl.a. att det för var och en ska stå fritt att meddela uppgifter i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Av 3 § i samma kapitel framgår att för missbruk av tryckfriheten inte får vidtas andra åtgärder än de som har direkt stöd i tryckfrihetsförordningen. Motsvarande regel finns i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

Det skydd för yttrandefriheten och meddelarfriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på något annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. Var och en har alltså rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra sina synpunkter på myndighetens verksamhet. Detta s.k. repressalieförbud har kommit till uttryck i domstolspraxis och i en rad beslut från Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). I flera av dessa beslut understryker man att yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden. I besluten har uttalats bl.a. att en myndighet inte får försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter eller försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.

Lunds universitet har åberopat sitt ansvar för arbetsmiljön som skäl för beslutet att frånta NN kontorsrum och övriga resurser. Universitetet har också uppgett att den omständigheten att en skrivelse har ställts till massmedia inte kan utgöra ett skydd för att framföra ovidkommande personangrepp. Med anledning av de argument som framförts av Lunds universitet uppkommer frågan om ett lärosätes utrymme för att ingripa mot en medarbetare som man anser ha riktat ovidkommande anklagelser mot olika personer i verksamheten.

Av 6 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern framgår att JK ska vaka över tryckfriheten och yttrandefriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I 3 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän anges bl.a. att JO särskilt ska se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

JK har tidigare inte ansett sig kunna ingripa i prövningen av ärendet. Enligt anmälaren hade då ett slutligt beslut ännu inte fattats. Av utredningen framgår att

ärendet nu är slutbehandlat och att fakultetsstyrelsen har stött dekanus beslut. Eftersom frågor om yttrandefriheten i första hand ska bevakas av JO respektive JK väljer Högskoleverket att inte uttala sig i den delen.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av stf. myndighetschefen Lena Adamson i närvaro av informationschefen Eva Ferndahl och chefsjuristen Eva Westberg. Verksjuristen Teresa Edelman har varit föredragande.

Lena Adamson

Teresa Edelman

Kopia för kännedom:
Justitiekanslern
Justitieombudsman
NN