

REVISIONSRAPPORT
2016-04-20 DNR D 2015/49

ANGÅENDE ANSTÄLLNINGSFÖRFARANDET - REGELEFTERLEVNAD I ÅTTA SPECIFICERADE FALL

Jan Sandvall / Internrevisionen

1 Sammanfattning

Internrevisionen har informerat sig kring hanteringen av ett antal anställningar. Detta mot bakgrund av att det i en inkommen anmälan hävdats att lediga tjänster inte lyses ut i den utsträckning som anställningsförordningen (1994:373) stadgar. Anmälan tar upp åtta specifika fall, varav sju hänför sig till den Humanistiska fakulteten.

Samtliga specificerade fall har varit föremål för granskning. Internrevisionen har tagit del av beskrivningar och dokument samt inhämtat information från förordnanden och personalkort. Samtal har förts med berörda personer.

Följande är centralt:

Varje ny tjänst skall utlysas såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det.

Av 6 § anställningsförordningen framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning, så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Beträffande frågan om hänvisning till s.k. särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning görs i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt. Särskilda skäl skall tolkas med stor restriktivitet och det skall om utlysning inte sker, vilket understryks från extern juridisk expertis, alltid göras en noggrann prövning.

Beträffande Lagen (1982:80) om anställningsskydd skall nämnas att detta regelverk är att betrakta som en s.k. skyddslagstiftning avsedd att gagna arbetstagaren. I situationer med på varandra staplade visstidsanställningar kan regelverket träda in som en konsekvens av arbetsgivarens passivitet. Lagstiftningen är inte avsedd att systematiskt användas i ett fortlöpande rekryteringsarbete.

Ett antal omständigheter av betydelse för internrevisionens bedömning har noterats:

- Det har historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanus i förväg skall godkänna kommande s.k. inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om tillsvidareanställning/inlasning. De relaterade reglerna i lagen om anställningsskydd har i praktiken felaktigt kommit att fungera som ett alternativt anställningsförfarande vid sidan av anställningsförordningens regler om utlysning.
- Fakulteten har haft en, för det arbetsrättsliga området ansvarig tjänsteman, vilken fungerat som rådgivare och sakkunnig. Det framstår dock som oklart om denne haft ett tillräckligt stöd i kontakten med fakultetens beslutsfattare i de fall det handlat om arbetsrättsliga ställningstaganden och överväganden.
- Universitetets anställningsordning kan tolkas, och har tolkats, såsom att det är i sin ordning att visstidsanställa lärare i upp till sex månader utan att utlysa tjänsterna.

Anställningsförrordningen, som är överordnad anställningsordningen, medger dock inte detta.

- Det förekommer betydande differenser mellan personalkorten i lönesystemet och motsvarande förordnanden beträffande på vilken laga grund anställningarna vilar. I en situation där det kan bli fråga om inlasning är en av förutsättningarna för en korrekt hantering att arbetad tid rubricerats på ett rättvisande sätt.

Det noteras att personalenheten tidigare framfört synpunkter/kritik beträffande följsamheten gentemot anställningsförrordningen. Synpunkter vilka bedöms ansluta till vad internrevisionen nu konstaterar, se avsnitt 5.

Internrevisionen gör samma bedömning som personalenheten, d.v.s. att inlasning som metod har kommit att utvecklas till en etablerad ordning vid sidan av anställningsförrordningens regler. Delegationsbeslut från dekanus, anställningsordningen, personalorganisationernas förhållningssätt, det faktum att LAS existerar och är till den enskildes fördel, pragmatism hos sakkunniga personer samt enskilda beslutsfattares önskan att skyndsamt lösa bemanningsfrågor är faktorer som över åren förstärkt varandra i skapandet av en felaktig praxis.

Beslutsfattare m.fl. har verkat inom denna struktur som började etableras för uppskattningsvis 15 år sedan. Ur det perspektivet anser internrevisionen att respektive persons agerande skall betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men det är en relevant omständighet i sammanhanget. Allt sammantaget har bidragit till att skapa ett förhållningssätt i dessa frågor som är otillfredsställande ur ett arbetsrättsligt perspektiv.

Det står klart att felaktiga beslut fattats. Utlysning i enlighet med anställningsförrordningen har inte skett i något fall, anställning har skett utan att någon laga grund åberopats och anställning har skett med åberopande av LAS utan att villkoren för att tillämpa lagen varit uppfyllda.

Det har hävdats att de prefekter och dekaner som fattat de felaktiga besluten begått tjänstefel alternativt grovt tjänstefel och att de därför skall åtalsanmälas med stöd av 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Beträffande tjänstefel är straffpåföljden böter eller fängelse i högst två år, för grovt tjänstefel är påföljden fängelse i lägst sex månader och högst sex år. En fråga som då framkommer är hur sannolikheten skall bedömas för att en medarbetare, som mer eller mindre medvetet anställt personal på ett sätt som strider mot anställningsförrordningen, skall bli åtalad och dömd för grovt tjänstefel eller tjänstefel med *fängelsestraff* som påföljd. Ett definitivt och allmängiltigt svar kan rimligen inte ges då svaret torde vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det har dock befunnits värdefullt med en bedömning, med reservation för att en sådan inte kan ges med full precision. Internrevisionen har inhämtat två utlåtanden från extern juridisk expertis. Det har därvid konstaterats att fängelsestraff inte är den sannolika påföljden av en eventuell rättslig process.

En prövning av disciplinansvarsfrågan är en rimligare konsekvens i de fall omständigheterna bedöms såsom mycket besvärande. Disciplinansvar är dock inte aktuellt om mer än två år

förflutit sedan agerandet. Det står utom allt tvivel att felaktiga beslut fattats. Mot bakgrund av ovanstående gör internrevisionen dock sammantaget bedömningen att det inte finns skäl att föra något av de åtta fallen vidare till Statens ansvarsnämnd och/eller Personalansvarsnämnden.

Internrevisionen anser att rektor bör:

- uppdra åt den Humanistiska fakulteten att skyndsamt skapa en ordning som säkerställer att anställningsfrågor hanteras korrekt framöver, samt
- uppdra åt personalenheten att förtydliga anställningsordningen.

Berörda regleringar rör inte primärt förhållandet mellan sökande och myndigheten utan i stället allmänhetens berättigade intresse av att få sina intressen tillgodosedda vid utförandet av offentlig verksamhet. Detta ger frågorna en djupare dimension och gör det än mer angeläget med en snar hantering från fakultetens sida.

2 Bakgrund

En person med anknytning till Göteborgs universitet (anmälaren) har efter genomgång av ett antal utfärdade anställningsförordnanden hävdade att dessa, i ett stort antal fall, strider mot gällande regelverk, bland annat gentemot anställningsförordningen. Bristerna uppges bestå i att:

- Tillsvidareförordnanden skett utan utlysning, dock med hänvisning till 5 § Lagen om anställningsskydd (LAS) men utan att villkoren för s.k. inlasning varit uppfyllda.
- Personer tillsvidareförordnats utan hänvisning till vare sig LAS, annan laga grund eller utlysningsförfarande.

Anmälaren har lämnat en framställan till universitetsdirektören med innebörden att rektor bör föra ett antal utvalda ärenden (åtta fall) till PAN (personalansvarsnämnden). Det uppges dock att det finns betydligt fler fall där ”beslutande dekanus eller prefekt gjort sig skyldig till minst tjänstefel”.

Av den inkomna skrivelsen framgår följande:

”Flera av förordnandena hade inte vunnit laga kraft när vi upptäckte felaktigheterna, och de kunde därför fortfarande överklagas. Dessa ärenden har behandlats av Överklagandenämnden för Högskolan, och den arbetsrättsliga sidan av dem torde vara tillräckligt utredd. Vad gäller tillsvidareförordnandena utan utlysning och utan hänvisning till LAS upphävde ÖNH besluten med omedelbar verkan. Vad gäller de föregivna inlasningarna har ÖNH i ett fall yttrat att man

inte har befogenhet att pröva sådana beslut. Med andra ord, en gång inlasad, alltid inlasad, även om det var på oriktiga grunder.”

Vidare framförs:

”Den straffrättsliga situationen är inte tillfredsställande utredd. De dekaner och prefekter som fattade de felaktiga besluten har enligt vår mening begått tjänstefel och i några fall grovt tjänstefel. Enligt 22 § lagen om offentlig anställning skall GU anmäla en anställd till åtal om denne är skäligen misstänkt för bl.a. tjänstefel. Frågan om eventuell åtalsanmälan ska prövas av Personalansvarsnämnden.”

Anmälaren bifogar ett dokument i vilket ”ett urval av de nämnda ärendena” beskrivs. Det uppges att många fler uppdragats, men att specificerade ”enligt oss tydliga fall” i första hand bör ställas under prövning.

Anmälan fortsätter:

”Två av fallen förtjänar särskild uppmärksamhet. Det gäller tillsättningarna utan utlysning och utan hänvisning till LAS av två personer år 2007. Dåvarande dekanus måste ha haft kännedom om tillsättningarnas art, och hon måste ha vetat att förfarandet var olagligt. Det vill säga, dekanus har enligt vår bedömning gjort sig skyldig till grovt tjänstefel, som har en preskriptionstid på 10 år. Vidare: anledningen till att dessa tillsättningar inte överklagades redan 2007 var att den dåvarande prefekten både muntligt (inför dåvarande institutionsstyrelsen) och skriftligt (i mail till samtliga verksamma vid institutionen) meddelade att det var fråga om förordnanden enligt LAS. Först efter många år framkom att så inte var fallet. Prefektens handlande var inte en del av hans myndighetsutövning. Men desinformationen kring beslutet var en förutsättning för att det inte skulle överklagas. Jag menar därför att PAN bör pröva om inte prefektens handlande också bör anmälas till åtal.”

Det noteras att ytterligare en anmälan har lämnats till Universitetskanslerämbetet i vilken anmälarna hävdar en omfattning om 95 felaktiga anställningsbeslut. Det framförs att ”Oegentligheterna sträcker sig från januari 2000 till sommaren 2015/.../ Mellan 30 - 40 regelbrott har ägt rum de senaste två åren”.

Det har uppdragits åt internrevisionen utreda vad som förevarit samt att föreslå eventuella åtgärder. Denna rapport avser den först inkomna anmälan rörande de åtta specificerade fallen. Den senare anmälan behandlas i en separat rapport (dnr V 2016/336).

3 Regelverk och rutiner

Beträffande anställningsförfarandet i sig framgår bland annat följande av publikationen *Ingående av offentlig anställning* i vilken universitetslektor Bernard Mulder ger en beskrivande bild av förfarandets bakgrund och syfte:

”Förfarandet vid anställning inom den offentliga sektorn är inte reglerat i vare sig LAS eller LOA. I stället regleras den frågan i anställningsförordningen (1994:373). Det sägs i 6 § anställningsförordningen att en myndighet som avser att anställa ska informera om detta på lämpligt sätt. Denna regel hänger förstås ihop med idén om att få så lämpliga sökanden som möjligt, eller som det står i bestämmelsen «att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid». Regleringen rör dock inte primärt förhållandet mellan sökande och myndigheten utan i stället allmänhetens berättigade intresse av att få sina intressen tillgodosedda vid utförandet av offentlig verksamhet. Verksamheten måste utföras i en anda av god service och hög effektivitet för att medborgarna ska kunna lita på att de som utövar myndighetsmakt gör detta opartiskt och självständigt. Följaktligen ska vid tillsättningen avseende «fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet» enligt 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 § LOA”

Beträffande innebörden i informationskravet framförs vidare:

”Innebörden i skyldigheten att informera om ledig anställning är att arbetsgivaren har en möjlighet att forma informationen på det sätt som arbetsgivaren anser passar de egna syftena och situationen bäst. Däremot betyder det inte att arbetsgivaren har rätt att hemlighålla lediga anställningar. Om det finns särskilda skäl behöver myndigheten inte informera om ledig anställning, till exempel om myndigheten avser att anställa en person som omfattas av trygghetsavtalet.”

Utlisningsförfarandets huvudsakliga syfte är således att tillgodose allmänhetens intressen vid utförandet av offentlig verksamhet. Detta är väsentligt och förtjänar att understrykas.

- *Lagen om anställningsskydd*

Av 4 § lag om anställningsskydd (1982:80, LAS) framgår att utgångspunkten är att anställningsavtal gäller tillsvidare. Lagen, som är tvingade till arbetstagarens förmån, stadgar att tidsbegränsad anställning får ingås i följande fyra fall, vilka framgår av 5 §:

- Allmän visstid ingås fritt av arbetsgivaren utan några krav,
- Vikariat får ingås endast med anknytning till ersättande av en viss tjänst,
- Säsongsanställning, samt
- I de fall arbetstagaren fyllt 67 år.

Härutöver medger 4 kap. högskoleförordningen (HF) tidsbegränsade anställningar för bland annat adjungerade professorer, vilka kan anställas upp till tolv år, för gästprofessorer, vilka kan anställas upp till fem år, samt för meriteringsanställning i fyra år med möjlighet till förlängning upp till sex år vid särskilda skäl.

En person som är anställd som allmänt visstidsanställd eller vikarie blir efter två års anställning fast anställd (tillsvidareanställning) s.k. *inlasning*. Vid beräkning av tvåårsperioden räknas allmän visstidsanställning för sig och vikariat för sig. En person kan således ha en tidsbegränsad anställning i form av allmän visstidsanställning i 1 ½ år för att sedan få anställning som vikarie i 1 ½ år på samma arbetsplats utan att anställningen övergår till en tillsvidareanställning. Det noteras att fram till årsskiftet 2007-2008 krävdes mer än 36 månader för inlasning. En inlasning förutsätter inte att beslut fattas. Det räcker med att tidsgränsen om två år passeras. Visstidsanställningen konverteras då med automatik till en tillsvidareanställning. Det skall nämnas att tidsbegränsade anställningar i enlighet med högskoleförordningen inte berörs av inlasningsreglerna i 5 § LAS.

- *Anställningsförordningen*

Varje ny tjänst skall utlysas. Av 6 § anställningsförordningen (1994:373) framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Varje tillsättning av en ledig tjänst som innebär att en person erhåller arbetsuppgifter som inte faller inom personens tidigare arbetskyldighet skall hanteras i denna ordning, förutsatt att det inte föreligger några s.k. särskilda skäl. Detta följer av tredje stycket i samma bestämmelse. Universitetet har att bedöma vilka informationskanaler som bör användas för att på bästa sätt nå de personer som kan tänkas vara lämpade för och intresserade av den aktuella anställningen.

Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Undantag från huvudregeln att varje ny tjänst skall utlysas kan alltså ske om det föreligger särskilda skäl. Praxis på området är mycket begränsad och det råder delade meningar om vad som ska och inte ska anses utgöra särskilda skäl. Så mycket kan sägas att följande omständigheter utgör särskilda skäl:

- Omplacering av en arbetstagare till en ledig tjänst i enlighet med 7 § 2 st LAS
- Anställning av uppsagd arbetstagare som omfattas av trygghetsavtalet, samt
- Anställning av uppsagd arbetstagare med rätt till återanställning.

Det noteras att högskoleförordningen i tidigare lydelse gav universitet och högskolor möjlighet att avstå från att lämna information om lediga läraranställningar under vissa förutsättningar, exempelvis om anställningen avsåg en tid kortare än sex månader. Den 1 januari 2011 infördes dock nya bestämmelser i högskoleförordningen innebärande bland annat att anställningsförordningens bestämmelser blev tillämpliga även avseende sådana tjänster d.v.s. alla tjänster skall utlysas.

Från extern juridisk expertis framförs följande i frågan:

”Antalet rättsliga avgöranden på området är begränsat och därmed råder viss oklarhet kring vilka omständigheter som kan anses utgöra särskilda skäl vid tillämpning av AFs regler om utlysning av tjänster. Det är därför mycket viktigt att det görs en noggrann bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.”

Internrevisionen noterar att det finns påfallande skillnader i tolkningen av vad som skall bedömas som särskilda skäl. Från personalenhetens sida framförs att det bör finnas utrymme att tillämpa regeln i de fall det bedöms såsom uppenbart obehövt att utlysa tjänsten, exempelvis om det är uteslutet att någon annan än en viss specifik person kan komma ifråga för det som skall utföras. Andra situationer sägs vara om det uppstår ”ett hastigt behov”. En person bör då kunna visstidsanställas i avvaktan på resultatet av en utlysning. Detta i situationer då verksamheten måste upprätthållas. Det resoneras också i termer av ”osaklighet” såsom särskilda skäl. Internrevisionen har under granskningen kunnat konstatera att begreppet på många håll givits en mycket vid innebörd.

I de fall en person berörs av ett antal, på varandra följande visstidsanställningar/vikariat, finns det också olika uppfattningar om huruvida varje förlängning skall ses som ett nytt anställningsbeslut med åtföljande krav på utlysning eller om utlysning under sådana omständigheter kan frångås. Internrevisionen uppfattar att det finns en högst begränsad, närmast obefintlig, praxis på området. Extern juridisk expertis har därför tillfrågats och uppger följande:

”Vad avser förlängning av en tidsbegränsad anställning är vi av uppfattningen att utgångspunkten bör vara att varje förlängning ska ses som ett nytt anställningsbeslut. Konsekvensen blir då att varje förlängning måste utlysas. För att underlätta i den praktiska verksamheten är vårt förslag att GU i samband med tillsättningen av tidsbegränsade anställningar noga överväger om den tilltänkta avtalstiden är tillräckligt lång för att tillgodose det aktuella behovet och på så vis undvika onödiga förlängningar som kräver nytt utlysningsförfarande.”

Det har framförts att visstidsanställningar om maximalt sex månader inte utlyses eftersom detta inte uppfattats såsom varande ett krav. Här hänvisas till universitetets egen anställningsordning. En institution uppger att av 38 anställningar under åren 2014 och 2015 har 14 stycken avsett visstids- och vikariatsanställningar om maximalt sex månader. Ingen av dessa har lyst ut. Den administrativa chefen hänvisar till följande avsnitt i anställningsordningen som tolkats som att utlysning inte är ett krav:

”Enligt 6 § i Anställningsförordningen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare normalt informera om detta på lämpligt sätt. Den officiella ledigkungalörelsen av en anställning utgör, tillsammans med föreskrifter och avtal, utgångspunkterna för rekryteringsgruppens (motsv) arbete. Vad ledigkungalörelsen anger om anställningsprofil m.m. gäller och får inte ändras eller bortses från under arbetets gång. De grunder, som man avser att beakta vid tillsättningen, måste därför, om de inte regleras i föreskrifter eller avtal, framgå av kungalörelsen. Endast sådana krav som angivits i ledigkungalörelsen kan därefter beaktas vid anställningen. Information enligt ovan ska – utom vad avser anställning som adjungerad

professor, adjungerad universitetslektor, adjungerad universitetsadjunkt, gästprofessor, senior professor och gästlärare – alltid ske vid anställningar som gäller i mer än sex månader.”

Internrevisionen anser skrivningen vara otydlig. Den kan mycket väl tolkas på det sätt som gjorts.

Det är angeläget att anställningsordningens formuleringar inte ger utrymme för feltolkningar och att de står i överensstämmelse med anställningsförordningen. I ett beslut från Överklagandenämnden för högskolan daterat 2014-10-17 (reg.nr 212-546-14) uttrycks att ett lärosätes interna regelverk måste harmoniera med lagar och förordningar. Anställningsordningen kan inte vara mer tillåtande än anställningsförordningen. Det ska i sammanhanget understrykas att anställningsordningen endast avser lärare.

- *Övrigt*

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223, nedan FL) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 23 § FL framgår att överklagande kan ske inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Beslut om anställningsärenden avseende universitets- och högskoleområdet överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämnden, som bildades 1992, är en egen myndighet och har sitt kansli hos Universitetskanslerämbetet (UKÄ). Som framgår nedan har fyra av de i anmälan specificerade fallen anmälts och varit föremål för prövning.

4 Angående specificerade anställningar

I ett till anmälan bifogat dokument redogörs för åtta anställningsärenden vilka inte bedömts vara korrekt genomförda. Nedan följer en beskrivning av dessa samt internrevisionens kommentar/bedömning till respektive fall.

Dåvarande dekan tillsvidareförordnar tre personer enligt följande:

- **Fall 1**

Ärendet bereds sannolikt av ansvarig tjänsteman vid fakulteten. Person A tillsvidareförordnas i juli 2007 med återopande av LAS.

Enligt lönesystemet, nedan kallat personalkortet, förelåg 49 månader av inlasningsgrundande vikariatstid. Det erforderliga antalet månader för inlasning var vid den aktuella tidpunkten 36 månader. En gräns som måste passeras för att inlasningen skall vara ett faktum. Inlasningen skulle alltså, ur det perspektivet, vara korrekt. Vid kontroll mot underliggande förordnanden framgår dock att rätteligen skulle endast 18 månader tillgodoförts eftersom ett antal av personens anställningar skett med högskoleförordningen (HF) som grund, d.v.s. det är inte fråga om tid som kan ligga till grund för inlasning.

Villkoren för att tillämpa LAS var aldrig uppfyllda men oavsett detta skulle tjänsten rätteligen lysts ut.

- **Fall 2**

Ärendet bereddes enligt uppgift av samma tjänsteman som i ovanstående fall. Även person B tillsvidareförordnas från juli 2007. LAS kan inte åberopas för tillsvidareanställning och har heller inte åberopats. Anställning sker istället efter, såsom det uppges ”överläggning med berörd personalorganisation”.

Tjänsten har aldrig utlysts. Det sker heller inget offentligt tillkännagivande av tjänsteställningen. Mot den bakgrunden har beslutet att anställa personen aldrig vunnit laga kraft. Anställningsbeslutet överklagades till Överklagandenämnden för Högskolan som fattade beslut i ärendet per 2014-11-14 (Reg.nr 214-1063-14). Nämnden konstaterar att universitetet tillstått att anställningen borde ha ledigkunjorts samt att det heller inte informerats om anställningsbeslutet. Det framgår vidare av beslutet att:

”Då det inte framkommit några särskilda skäl till varför någon information om anställningen inte lämnats konstaterar Överklagandenämnden att lärosätet borde ha informerats om anställningen så att intresserade personer kunde söka den. Att lång tid förflutit sedan anställningsbeslutet fattades föranleder inte till någon annan bedömning. Göteborgs universitet har därmed brutit i handläggningen av ärendet, varför beslutet ska undanröjas och visas åter till Göteborgs universitet för fortsatt handläggning.”

- **Fall 3**

Ärendet bereds enligt uppgift av samma tjänsteman som i ovanstående två fall. Person C tillsvidareförordnades även denne i juli 2007. Detta sker inte under åberopande av LAS utan istället efter överläggning med berörd personalorganisation. Omständigheterna är i princip identiska med de i fall 2. Anställningsbeslutet överklagades till Överklagandenämnden för Högskolan som fattade beslut i ärendet per 2014-11-14 (Reg.nr 214-1064-14). Nämnden konstaterar att universitetet tillstått att anställningen borde ha ledigkunjorts samt att det heller inte informerats om anställningsbeslutet. Nämnden undanröjer anställningsbeslutet med samma motivering som i fall 2.

Internrevisionens kommentar avseende fallen 1-3

Två av de tre fallen har under 2014 överklagats till Överklagandenämnden för högskolan som undanröjt besluten. Förutsättningar för inlasning saknas i samtliga tre fall. Det kan konstateras att anställningsförordningen inte följs eftersom utlysning inte skett. Vad som framförs i anmälan är rätt i sak.

Vissa bakomvarande omständigheter bör omnämnas. Vid institutionen i fråga höll institutionsstyrelsen möte per 2007-05-08. Mötet behandlade bland annat LAS-ärenden (§ 7 styrelseprotokoll). Det framgår av protokollet att institutionsstyrelsen beslöt att lasa in person B för ett visst arbete. Vid mötet deltog även personerna A och C. Samtliga personer A - C blir tillsvidareförordnade per 2007-07-01. Det noteras att institutionsstyrelsen inte hade mandat att tillsvidareförordna. Sådana beslut fattades av dekanus, dock på inrådan av institutionsstyrelsen. Styrelsen hade snarare uppgiften att initiera och föra fram förslag till dekanus. Det är i ljuset av detta som uttrycket ”Institutionsstyrelsen beslutar att anställa” skall

läsas. Det har hävdats att de vid mötet närvarande personerna A och C, som alltså även de kort därefter anställs, är jäviga. Internrevisionen delar inte den uppfattningen mot bakgrund av att institutionsstyrelsen saknade formellt beslutsmandat i frågan.

Berörd prefekt skriver några dagar därefter följande till institutionsanknutna personer (mejl per 2007-05-14):

”På prefektens förslag beslutade styrelsen enhälligt att lasa in / person B / som halvtidslektor i filosofi med didaktisk inriktning (vad detta innebär ska preciseras i förordnandet). Detta är en fortsättning på den satsning på lärarutbildningen som inleddes för några år sedan då / person A / och / person C / anställdes på samma sätt och med samma omfattning”.

Enligt mejlet är alltså två av de tre personerna tillsvidareanställda ”sedan några år”. Internrevisionen har tillfrågat prefekten huruvida det är korrekt uppfattat att denne hela tiden, fram tills dess att han fick förordnandena om tillsvidareanställning i sin hand var av uppfattningen, att två av de berörda medarbetarna redan var tillsvidareanställda. Prefekten har uppgivit att så var fallet. Detta skulle då innebära att dekanus utan prefektens vetskap tillsvidareanställer person A och C, vilket internrevisionen bedömer som osannolikt.

Prefekten uppger följande i en mejlkonversation med en av personalenhetens medarbetare per 2014-09-26:

”Därför beslutade jag att förlänga dessa förordnanden, trots att detta medförde tillsvidareanställning.”

Prefekten bekräftar med detta att han var medveten om att personerna A och C inte var tillsvidareförordnade sedan tidigare såsom det förmedlades till de institutionsanknutna. Prefekten har vid samtal med internrevisionen pekat på att institutionsstyrelsen inte hade beslutsrätt utan det var en fråga för dekanus. Internrevisionen har replikerat att detta saknar betydelse. Av intresse är primärt att prefekten varit medveten om rådande anställningsförhållanden och att han valt mellan alternativa verklighetsbeskrivningar beroende på sammanhang. Internrevisionen avstår från att spekulera kring anledningen till detta.

- **Fall 4**

En dekan tillsvidareförordnar följande person:

Personen D tillsvidareförordnas från juni 2012 under åberopande av LAS. Personen har dock endast 13 månaders inlasningsgrundande tid enligt underliggande förordnanden.

Personalkortet anger däremot 39 månader såsom inlasningsgrundande tid. Förordnandena får dock anses bäst avspegla omfattningen. Detta enligt interrevisionens bedömning. Antalet månader för inlasning är 24 månader. En tidsgräns vilken skall passeras för att inlasningen skall vara ett faktum. Ärendet bereds av sakkunnig tjänsteman på fakulteten.

Berörd prefekt tillskriver dekanen och anhåller om inlasning varpå beslut fattas.

Anställningsbeslutet överklagas till Överklagandenämnden för Högskolan som fattar beslut i ärendet per 2014-08-15 (Reg.nr 214-523-14).

Av beslutet framgår att universitetet, bland annat, anför följande:

”Vid beräkning av anställningstid utgår man från de uppgifter som finns i det personaladministrativa systemet Palasso. Inrapporteringen i detta förväntas vara korrekt och följa de beslutsunderlag som lämnats från beslutsfattare. Felaktigheter i inrapporteringen till detta kan dock förekomma. Förmodade sådana föranleder kontroll mot underlaget. Det har i underlagen inte angivits för vem person D har vikarierat. Det har heller inte funnits någon att vikariera för /.../ Person D har haft ett stort antal tidsbegränsade anställningar, där tidsbegränsningsgrunden för vissa av dem saknas, är felaktig eller inrapporterats felaktigt /.../ Att det varit felaktiga inrapporteringar i Palasso står klart. Det har inte varit lätt att beräkna relevant tid.”

Nämnden konstaterar att en anställning med stöd av LAS 5 § andra stycket inte förutsätter ett beslut från arbetsgivaren utan att övergången sker per automatik. ”Bestämmelsen är till skydd för arbetstagaren och om en arbetsgivare skulle vara skyldig att utlysa en sådan anställning eller om en överinstans skulle kunna överpröva om förutsättningarna för en sådan övergång förelåg, skulle det angivna syftet förfelas. På anförda grunder finner Överklagandenämnden att det inte föreligger något överklagbart anställningsbeslut i ärendet.”

Internrevisionens kommentar avseende fall 4

Det kan konstateras att om en person är inlasad så gäller detta även om inlasningen vilar på bristfälliga underlag. Av universitetets replik i ärendet framgår, vilket också är tydligt i andra fall, att det föreligger betydande differenser mellan personalkort (lönesystem) och förordnanden i fråga om rubricering av arbetad tid. Det kan inte uteslutas att prefekten utgått ifrån att förutsättningar för inlasning förelåg.

- **Fall 5**

En prefekt tillsvidareförordnar en person i följande fall:

Ärendet förefaller vara berett av prefekten. Denne tillsvidareförordnar personen E från januari 2014. LAS åberopas ej. Det noteras att personen saknar inlasningsgrundande tid i en omfattning som möjliggör inlasning. Förordnandet föregås inte av någon utlysning. Enligt uppgift från personalorganisation beskriver prefekten tillsvidareförordnandet såsom en ”inlasning i förtid”.

Anställningsbeslutet överklagas till Överklagandenämnden för Högskolan som fattar beslut i ärendet per 2014-02-14 (Reg.nr 212-91-14, 212-92-14). Det framkommer att det inte skrivits något formellt anställningsbeslut men däremot ett anställningsavtal vilket nämnden dock likställer med ett anställningsbeslut. Nämnden undanröjer det överklagade beslutet (anställningsbeslutet) med motiveringen att det inte finns några särskilda skäl som motiverar att tjänsten ej lysts ut.

Internrevisionens kommentar avseende fallen 5

Internrevisionen konstaterar att anställningsförordningen inte följts. Det saknas även förutsättningar för inlasning. Anställningen saknar således formellt stöd.

En proprefekt tillsvidareförordnar följande två personer:

- **Fall 6**

Proprefekten tillsvidareförordnar personen F per juli 2012. Något rättsligt stöd åberopas ej. Tjänsten är ej utlyst d.v.s. anställningsförordningen har ej följts. Den inlasningsgrundande tiden är inte av tillräcklig omfattning i det fall LAS hade åberopats.

De skäl som framförts såsom anledning till att anställa personen är knutna till personens betydelse för olika projekt samt personens betydelse i olika handledar- och undervisningsuppdrag.

- **Fall 7**

I januari 2012 tillsvidareförordnar proprefekten personen G under åberopande av LAS. Personen G har dock ingen inlasningsgrundande tid vid den tidpunkten, vare sig enligt personalkort eller förordnanden.

Proprefekten uppger att hon skrev på anställningen ett par dagar efter att hon tillträtt, under antagande att allt var i sin ordning.

Internrevisionens kommentar avseende fallen 6-7

Beträffande fall 6 föreligger inte grund för inlasning. Anställningsförordningen har inte följts. De bakomvarande skälen till anställningen av person F är inte, enligt internrevisionens bedömning, av den karaktären att de kan betraktas som särskilda skäl.

Gällande fallet 7 har anställningsförordningen inte följts. LAS har åberopats utan det finns någon grund därför.

Båda anställningarna saknar formellt stöd i lag och förordning.

- **Fall 8**

En dekan samt en tf. dekan fattar beslut om att tillsvidareförordna:

Beredare av ärendet uppges ha varit en, vid den Utbildningsvetenskapliga fakulteten, tidigare anställd tjänsteman. Den aktuella personen H tillsvidareförordnas enligt beslut fattade i oktober och december 2011. Detta med åberopande av LAS.

Personen blir tillsvidareförordnad från och med januari 2012. Hon hade dock endast 13 månaders inlasningsgrundande tid. Detta enligt såväl tidigare förordnanden som personalkort. Det saknades således möjlighet till inlasning. En av beslutsfattarna uppger att information i

ärendet erhöills från tjänstemannen och att hon såsom beslutsfattare, förlitade sig på uppvisade underlag. Det stod klart för beslutsfattaren att personen arbetat några år vid fakulteten. Internrevisionen kan också konstatera att personen arbetat en längre tid vid fakulteten. Det är dock fråga om anställningar med grund i högskoleförordningen, vilket innebär att de inte är inlasningsgrundande.

Tjänsten lystes inte ut.

Internrevisionens kommentar avseende fall 8

Förutsättningar för inlasning saknas. Anställningsförordningen följs ej. Anställningen saknar således formellt stöd i lag och förordning.

5 Internrevisionens bedömning

Det har hävdats att universitet agerat tveksamt och i strid med de lagar och förordningar som gäller för statliga arbetsgivare vid personalrekrytering. Åtta specificerade fall, vilka ansetts särskilt tydliga, har lyfts fram av anmälaren.

Följande är i sammanhanget centralt:

Varje ny tjänst skall utlysas såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Av 6 § anställningsförordningen framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning, så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla detta till myndigheten inom en viss tid. Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Beträffande frågan om hänvisning till s.k. särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning görs i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt. Särskilda skäl skall tolkas med stor restriktivitet och det skall om utlysning inte sker, vilket också understryks från extern juridisk expertis, ha gjorts en noggrann prövning.

Vad gäller regelverket i LAS är detta att betrakta som en s.k. skyddslagstiftning avsedd att bland annat gagna arbetstagare som befinner sig i situationer med på varandra staplade visstidsanställningar. Regelverket träder in som en konsekvens av arbetsgivarens passivitet. Lagstiftningen är inte avsedd att användas systematiskt i det sedvanliga rekryteringsarbetet. En inlasning grundar inte något beslut som kan överklagas, förfarandet ger ingen direkt insyn och det ger heller inte allmänheten information. Vidare blir anställningen knappast föremål för ett sakkunnigförfarande och prövning av lärarförslagsnämnd.

Internrevisionen delar anmälarens bedömning såtillvida, att lag och förordning inte följts i de åtta fallen. Ett antal omständigheter av betydelse för den vidare bedömningen har dock noterats:

- Det har historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanus i förväg skall godkänna kommande inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om

tillsvidareanställning/inlasning. Ordningen framgår uttryckligen av dekanus delegationsbeslut Dnr A 2343/07, daterat 2008-12-22: "Det åligger dock prefekten att meddela dekanus tre månader i förväg, när en anställd kan komma att inlasas, varvid eventuell fortsatt anställning skall motiveras."

- Fakulteten har haft en, inom området kompetent tjänsteman, vilken fungerat som rådgivare och sakkunnig. Det framstår dock som oklart om denne haft ett tillräckligt stöd i dialogen med fakultetens beslutsfattare i de fall det handlat om arbetsrättsliga ställningstaganden.
- Universitetets anställningsordning kan tolkas, och har tolkats, såsom att det är i sin ordning att visstidsanställa lärare upp till sex månader utan att utlysa tjänsterna. Anställningsförfordningen medger dock inte detta. Tidigare fanns möjligheten att anställa lärare utan utlysning för "tid som är kortare än sex månader" (18 § 4 kap HF). Den möjligheten försvann dock vid ingången av år 2011. Det finns därför anledning att förtydliga anställningsordningen.
- Det förekommer differenser mellan personalkort och förordnanden. I en situation där det kan bli fråga om inlasning är en av förutsättningarna för en korrekt hantering att arbetad tid rubriceras på ett rättvisande sätt. Det har uppgivits att "I flera fall i förordnandena är det antingen oklart om de är formellt korrekta /.../ eller också har en tidsbegränsningsgrund använts som inte borde ha varit tillämplig".

Ovanstående omständigheter har bidragit till att skapa ett förhållningssätt, närmast att likna vid en praxis, i dessa frågor:

En personalhandläggare uttrycker att "då det är fråga om förlängning av anställning och inte nyanställning så sker enligt praxis ingen utlysning".

En chef uttrycker att korttidsanställningar inte lyses ut och detta med stöd i universitetets anställningsordning.

Från en personalorganisation framförs att "man i princip stödjer uppfattningen att utlysning är ett bättre alternativ framför inlasning utifrån ett rättviseperspektiv då alla får samma chans att söka i konkurrens. Dock är inlasning en lagstiftning som inte går att bortse ifrån. Den ger våra medlemmar en hållbar och långsiktig anställningstrygghet, vilket vi som arbetstagarorganisation inte har någon anledning att motarbeta."

Det noteras vidare att personalenheten framfört följande i anställningsfrågan:

"Ett av de vanligaste felen, vilket delvis också varit en praxis är att arbetsgivaren med stöd av LAS har konverterat tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar. I LAS framgår att en visstidsanställning (vikariat eller allmän visstidsanställning) som varat i mer än två år ska övergå till en tillsvidareanställning. Vad arbetsgivaren emellanåt gör är att man i MBL förhandlar med personalorganisationerna om konverteringar innan berörd medarbetare har arbetat de två år som krävs enligt LAS. I princip innebär nuvarande lagstiftning att arbetsgivaren med stöd av LAS har möjlighet att konvertera tidsbegränsat anställda till

tillsvidareanställningar utan att anställningarna i laglig mening skulle kunna klandras eller för den delen undanröjas av Överklagandenämnden.

Grundläggande är dock att statliga anställningar ska ledigkungöras, sökas i konkurrens varefter den skickligaste kandidaten erbjuds anställningen. I praktiken är det dock vanligt att chefer utan lagstöd kringgår Regeringsformen, LOA och Anställningsförordningens tillsättningskrav genom att erbjuda en person en anställning om sex månader, vilken man senare förlänger och slutligen konverterar till en tillsvidareanställning. Bortsett från det statliga regelverket kan det i sammanhanget även påtalas att ett kringgående av lagstiftningen även går emot Vision 2020.

Även om det offentligrättsliga regelverket i antalet år vida överstiger den arbetsrättsliga lagstiftningen, så har det offentligrättsliga regelverket ett högst aktuellt syfte vilket handlar om att förebygga förekomsten av diverse jäv, korruption och godtycklighet. Oavsett om regelverket är tydligt vill personalenheten belysa vikten av att det på ledningsnivå förs en principdiskussion om hur det offentligrättsliga regelverket ska harmonisera med den praktiska verkligheten.”

Så långt personalenheten.

Internrevisionen gör samma bedömning som personalenheten d.v.s. att inlasning som metod har kommit att utvecklas till en etablerad ordning vid sidan av anställningsförordningens regler. Delegationsbeslut från dekanus, anställningsordningen, personalorganisationernas förhållningssätt, det faktum att LAS existerar och är till den enskildes fördel, pragmatism hos sakkunniga personer samt enskilda beslutsfattares önskan att skyndsamt lösa bemanningsfrågor är faktorer som över åren förstärkt varandra i skapandet av en felaktig praxis.

Beslutsfattare m.fl. har verkat inom denna struktur som började etablerades för uppskattningsvis 15 år sedan. Ur det perspektivet anser internrevisionen att respektive persons agerande skall betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men är en relevant omständighet.

Det har hävdats att de prefekter och dekaner som fattat de felaktiga besluten begått tjänstefel alternativt grovt tjänstefel och att de därför skall åtalsanmälas med stöd av 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Beträffande tjänstefel är straffpåföljden böter eller fängelse i högst två år, för grovt tjänstefel är påföljden fängelse i lägst sex månader och högst sex år. En fråga som då framkommer är hur sannolikheten skall bedömas för att en medarbetare, som mer eller mindre medvetet anställt personal på ett sätt som strider mot anställningsförordningen, skall bli åtalad och dömd för grovt tjänstefel eller tjänstefel med *fängelsestraff* som påföljd. Ett definitivt och allmängiltigt svar kan rimligen inte ges då svaret torde vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det har dock befunnits värdefullt med en bedömning, med reservation för att en sådan inte kan ges med full precision. Internrevisionen har inhämtat utlåtanden från extern juridisk expertis. Det har därvid konstaterats att fängelsestraff inte är den sannolika påföljden av en eventuell rättslig process.

En prövning av disciplinansvarsfrågan är en rimligare konsekvens i de fall omständigheterna bedöms såsom mycket besvärande. Disciplinansvar är dock inte aktuellt om mer än två år förflutit sedan agerandet. Det står utom allt tvivel att felaktiga beslut fattats. Mot bakgrund av ovanstående gör internrevisionen dock sammantaget bedömningen att det inte finns skäl att föra något av de åtta fallen vidare till Statens ansvarsnämnd och/eller Personalansvarsnämnden.

INTERNREVISIONEN VID GÖTEBORGS UNIVERSITET


Jan Sandvall



Till
Rektor
Pam Fredman

Internrevisionen

2016-04-25 Dnr V 2016/336

Revisionsrapport: Angående regelefterlevnad i anställningsförfarandet

Internrevisionen översänder revisionsrapport avseende genomförd granskning vid den Humanistiska fakulteten rörande anställningsförfarandet.

INTERNREVISIONEN VID GÖTEBORGS UNIVERSITET


Jan Sandvall
Internrevisionschef

För kännedom:

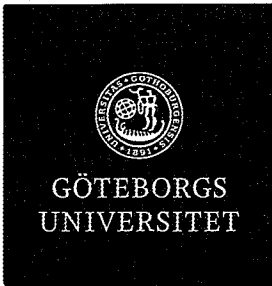
Prorektor Helena Lindholm

Universitetsdirektör Jörgen Tholin

Dekanus och prefekter vid den Humanistiska fakulteten

Områdeschef Anna Lindholm

Ekonomidirektör Lars Nilsson



REVISIONSRAPPORT
2016-04-25 DNR V 2016/336

ANGÅENDE REGELEFTERLEVNAD I ANSTÄLLNINGS- FÖRFARANDET

Jan Sandvall / Internrevisionen

1 Sammanfattning

Internrevisionen har informerat sig kring hanteringen av ett antal anställningar. Detta mot bakgrund av att det i en inkommen anmälan hävdats att lediga tjänster inte lyses ut i den utsträckning som anställningsförordningen (1994:373) stadgar. Anmälan, som är adresserad till Universitetskanslersämbetet, tar upp 95 specifika fall, varav huvuddelen hänför sig till den Humanistiska fakulteten.

Internrevisionen har under granskningen tagit del av beskrivningar och dokument samt inhämtat information från förordnanden och personalkort. Samtal har förts med ett antal berörda personer.

Beträffande frågan om tillsvidareförordnanden, med eller utan återopande av LAS, hänvisas till internrevisionens rapport (dnr D 2015/49, 2016-04-20) i vilken frågeställningarna kring s.k. inlasning avhandlas.

Följande är centralt:

Varje ny tjänst skall utlysas såvida det inte finns särskilda skäl som talat mot det.

Av 6 § anställningsförordningen framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Beträffande frågan om hänvisning till s.k. särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning görs i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt. Särskilda skäl skall tolkas med stor restriktivitet och det skall om utlysning inte sker, vilket understryks från extern juridisk expertis, alltid göras en noggrann prövning.

Beträffande Lagen (1982:80) om anställningsskydd skall nämnas att detta regelverk är att betrakta som en s.k. skyddslagstiftning avsedd att gagna arbetstagaren. I situationer med på varandra staplade visstidsanställningar kan regelverket träda in som en konsekvens av arbetsgivarens passivitet. Lagstiftningen är inte avsedd att systematiskt användas i ett fortlöpande rekryteringsarbete.

Ett antal omständigheter av betydelse för internrevisionens bedömning har noterats:

- Det har historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanus i förväg skall godkänna kommande s.k. inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om tillsvidareanställning/inlasning. De relaterade reglerna i lagen om anställningsskydd har i praktiken felaktigt kommit att fungera som ett alternativt anställningsförfarande vid sidan av anställningsförordningens regler om utlysning.
- Nuvarande dekanus har skriftligen tillfrågat dåvarande HR-chef beträffande huruvida kortare förordnanden skall utlysas och erhållit svaret ”generellt behövs inte utlysning för tjänster med kortare anställningstid om 6 månader...”. Ett svar som är felaktigt.

Det noteras att majoriteten av de anmälda fallen berör den här typen av tidsbegränsade förordnanden.

- Av tidigare anvisningar från personalenheten (2012-12-14) rörande MBL-förhandlingar framgår skrivningar innebärande att en ordning med regelmässiga inlasningar sanktioneras.
- Universitetets anställningsordning kan tolkas, och har tolkats, såsom att det är i sin ordning att visstidsanställa lärare i upp till sex månader utan att utlysa tjänsterna. Anställningsförordningen, som är överordnad anställningsordningen, medger dock inte detta.

Internrevisionen gör bedömningen att det har utvecklats en etablerad ordning vid sidan av anställningsförordningens regler. Delegationsbeslut från dekanus, anställningsordningen, personalorganisationernas förhållningssätt, det faktum att LAS existerar och är till den enskildes fördel, pragmatism hos sakkunniga personer samt enskilda beslutsfattarens önskan att skyndsamt lösa bemanningsfrågor är faktorer som över åren förstärkt varandra i skapandet av en felaktig praxis. Beslutsfattare m.fl. har verkat inom denna struktur som började etableras för uppskattningsvis 15 år sedan. Ur det perspektivet anser internrevisionen att respektive persons agerande skall betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men det är en relevant omständighet i sammanhanget. Allt sammantaget har bidragit till att skapa ett förhållningssätt i dessa frågor som är otillfredsställande ur ett arbetsrättsligt perspektiv.

Det står klart att felaktiga beslut fattats. Utlysning i enlighet med anställningsförordningen bedöms inte ha skett i något av de anmälda fallen. Anställning har skett utan att laga grund åberopats och anställning har skett med åberopande av LAS utan att villkoren för att tillämpa lagen varit uppfyllda.

Om en tjänsteman är skäligen misstänkt för att ha begått tjänstefel skall ärendet anmälas till åtal. För tjänstefel förutsätts att det föreligger uppsåt eller oaktsamhet. Det är internrevisionens bedömning att flertalet av de medarbetare som anmälarna pekar ut, inte agerat oaktsamt. Detta är särskilt tydligt beträffande nuvarande dekanus som agerat inom den, före hennes tillträde, etablerade ordningen. Hon har skriftligen tillfrågat HR-chefen (personalchefen) beträffande vad som gäller vid kortare förordnanden och erhållit svaret att utlysning inte behöver ske. Ett svar som är felaktigt. Det skall understrykas att majoriteten av de i anmälan upptagna fallen berör just dessa tidsbegränsade förordnanden. Dekanus agerande är inte oaktsamt, snarare tyder det på motsatsen. Följaktligen saknas grund för att anmäla till åtal.

Det är internrevisionens uppfattning att enskilda handläggare och beslutsfattare som förlitar sig på interna dokument, som förlitar sig på internt sakkunniga och som förlitar sig på besked från medarbetare tillhörande andra enheter vid universitetet, knappast kan anses ha agerat oaktsamt.

Beträffande de nedan, under avsnitt 4, uppräknade fyra fallen gör internrevisionen dock en annan bedömning. Prefekten har varit informerad utifrån en promemoria som inhämtats på hennes eget initiativ, men har ändå valt att inte följa anställningsförordningen. Agerandet har

skett med vetskap och kan betecknas såsom avsiktligt. Mot denna bakgrund gör internrevisionen bedömningen att prefekten vid Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori medvetet brutit mot anställningsförordningens bestämmelser. Internrevisionen anser att:

- Ärendet bör hänföras till Statens ansvarsnämnd/Personalansvarsnämnden för prövning av frågan om disciplinsansvar, samt
- såsom också framgår av tidigare rapportering (dnr D 2015/49), att det bör uppdras åt den Humanistiska fakulteten att skyndsamt skapa en ordning som säkerställer att anställningsfrågor hanteras korrekt framöver, samt
- att det bör uppdras åt personalenheten att förtydliga anställningsordningen.

Berörda regleringar rör inte primärt förhållandet mellan sökande och myndigheten utan i stället allmänhetens berättigade intresse av att få sina intressen tillgodosedda vid utförandet av offentlig verksamhet. Detta ger frågorna en djupare dimension och gör det än mer angeläget med en snar hantering från fakultetens sida.

Utöver de formella aspekterna, tenderar berörda frågor att skapa personalmotsättningar med de komplikationer som då blir följderna. Det ska även nämnas att ovanstående frågor sannolikt inte är isolerade till den Humanistiska fakulteten.

2 Bakgrund

Två personer med anknytning till Göteborgs universitet (anmälarna) har efter genomgång av ett antal utfärdade anställningsförordnanden hävdade att dessa i många fall inte harmonierar med gällande regelverk då de uppges strida mot anställningsförordningen. Bristerna avser:

- Utfärdande av tidsbegränsat förordnande utan föregående utlysning
- Utfärdande av tillsvidareförordnande utan föregående utlysning i kombination med föregivande av inlasningseffekt
- Utfärdande av tillsvidareförordnande utan föregående utlysning och utan föregivande av inlasningseffekt.

Av anmälan, vilken är ställd till Universitetskanslersämbetet, framgår 95 anställningsärenden vilka uppges vara belastade med brister. Det framförs att bristerna, betecknade såsom oegentligheter, sträcker sig över lång tid, från januari 2000 till sommaren 2015, samt att mellan 30 - 40 regelbrott skall ha ägt rum de senaste två åren.

Det noteras att utav de uppräknade fallen avses i 74 fall tidsbegränsade förordnanden utan föregående utlysning, d.v.s. de kan sorteras in under första punkten ovan. Antalet förordnade personer som berörs uppgår för dessa 74 fall till 33 personer och antalet beslutsfattare/utfärdare summerar till 10 personer. Det mer begränsade antalet berörda beror på att många av

fallen avser på varandra staplade visstidsanställningar, d.v.s. samma beslutsfattare och förordnad förekommer i flera fall.

Grundläggande är att varje ny tjänst skall utlysas såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Bestämmelsen följs inte enligt anmälarna.

Det hävdas att de exemplifierade regelbrotten, vilka huvudsakligen är hänförliga till den Humanistiska fakulteten, närmast kan betecknas såsom institutionaliserade. Följande sägs:

”Med andra ord har Humanistiska Fakulteten infört ett system där prefekter hos dekanen kan ansöka om att få olika personer tillsvidareanställda via LAS 5 §. Dekanus tycks i sin tur fungera både som sakkunnig och beslutsfattare. Den normala gången i offentlig förvaltning är annars att enskilda individer får ansöka om anställning efter regelrätt utlysning. Humanistiska Fakulteten däremot har inrättat ett system där anställningar varken är utlysta eller kan sökas av enskilda – det är bara prefekterna (som naturligtvis är utsedda av dekanen) som kan ansöka om att få individer anställda.”

Anmälarna argumenterar vidare:

”Vi menar att omfattningen visar att problemet inte kan reduceras till någon enskild befattningshavares inkompetens. Den visar snarare att problemet är kulturellt – det har funnits incitament för befattningshavare att ägna sig åt oegentligheter och det har inte funnits vare sig några kontrollmekanismer eller sanktioner mot den som gjort det.”

Anmälarna framför även att en namngiven prefekt uppmärksammats på problematiken, men valt att inte agera.

I del 1 av anmälan beskrivs ett fåtal händelser relativt utförligt. Internrevisionen vill understryka att dessa fall också framgår av en tidigare, till universitetet, inlämnad anmälan, nedan kallad anmälan 1. Bifogat till anmälan 1 finns ett dokument i vilket ”ett urval av de nämnda ärendena” beskrivs. Det uppges att många fler uppdragats, men att specificerade ”enligt oss tydliga fall” i första hand bör ställas under prövning. I en nyligen avlämnad rapport, daterad 2016-04-20 (dnr D 2015/49) behandlar internrevisionen vad som framförts i anmälan 1, varför bakgrund och slutsatser rörande dessa fall inte berörs närmare i förevarande rapport.

1. En person A tillsvidareförordnas i juli 2007 med återopande av LAS. Villkoren för att tillämpa det regelverket var aldrig uppfyllda men oavsett detta skulle tjänsten rätteligen lysts ut.
2. Även person B tillsvidareförordnas från juli 2007. LAS kan inte återopas för tillsvidareanställning och har heller inte återopats. Anställning sker istället efter, såsom det uppges ”överläggning med berörd personalorganisation”. Tjänsten har aldrig utlysts. Det sker heller inget offentligt tillkännagivande av tjänstetillsättningen. Anställningsbeslutet överklagades till Överklagandenämnden för Högskolan som

fattade beslut i ärendet per 2014-11-14 (Reg.nr 214-1063-14). Nämnden undanröjer beslutet och konstaterar att universitetet tillstått att anställningen borde ha ledigkunjorts samt att det heller inte informerats om anställningsbeslutet.

3. Person C tillsvidareförordnades även denne i juli 2007. Detta sker inte under åberopande av LAS utan istället efter överläggning med berörd personalorganisation. Omständigheterna är i princip identiska med de i fall 2. Anställningsbeslutet överklagades till Överklagandenämnden för Högskolan som fattade beslut i ärendet per 2014-11-14 (Reg.nr 214-1064-14). Nämnden konstaterar att universitetet tillstått att anställningen borde ha ledigkunjorts samt att det heller inte informerats om anställningsbeslutet. Nämnden undanröjer anställningsbeslutet med samma motivering som i fall 2.
4. Personen D tillsvidareförordnas från juni 2012 under åberopande av LAS. Personen har dock endast 13 månaders inlasningsgrundande tid vilket inte är tillräckligt. Berörd prefekt tillskriver dekanen och anhåller om inlasning varpå beslut fattas. Anställningsbeslutet överklagas till Överklagandenämnden för Högskolan som fattar beslut i ärendet per 2014-08-15 (Reg.nr 214-523-14). Nämnden konstaterar att en anställning med stöd av LAS 5 § andra stycket inte förutsätter ett beslut från arbetsgivaren utan att övergången sker per automatik. ”Bestämmelsen är till skydd för arbetstagaren och om en arbetsgivare skulle vara skyldig att utlysa en sådan anställning eller om en överinstans skulle kunna överpröva om förutsättningarna för en sådan övergång förelåg, skulle det angivna syftet förfelas. På anförda grunder finner Överklagandenämnden att det inte föreligger något överklagbart anställningsbeslut i ärendet.”
5. En person E tillsvidareförordnas från januari 2014. LAS åberopas ej. Det noteras att personen saknar inlasningsgrundande tid i en omfattning som möjliggör inlasning. Förordnandet föregås inte av någon utlysning. Enligt uppgift från personalorganisation beskriver prefekten tillsvidareförordnandet såsom en ”inlasning i förtid”. Anställningsbeslutet överklagas till Överklagandenämnden för Högskolan som fattar beslut i ärendet per 2014-02-14 (Reg.nr 212-91-14, 212-92-14). Nämnden undanröjer det överklagade beslutet (anställningsbeslutet) med motiveringen att det inte finns några särskilda skäl som motiverar att tjänsten ej lysts ut.

Så långt angående dessa, av internrevisionen tidigare granskade fall.

Beträffande frågan om ansvarsutkrävande uttrycks följande i anmälan:

Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) 22 § är en myndighet skyldig att åtalsanmäla vid skälig misstanke om tjänstefel alternativt grovt tjänstefel. Det är enligt vår uppfattning uppenbart att det finns grund för åtminstone skälig misstanke att en eller flera tjänsteinnehavare vid Göteborgs Universitet har gjort sig skyldiga till tjänstefel alternativt grovt tjänstefel.”

Mot bakgrund av ovanstående har det uppdragits åt internrevisionen att utreda vad som förevarit samt att föreslå eventuella åtgärder.

3 Regelverk och rutiner

Beträffande anställningsförfarandet i sig framgår bland annat följande av publikationen *Ingående av offentlig anställning* i vilken universitetslektor Bernard Mulder ger en beskrivande bild av förfarandets bakgrund och syfte:

”Förfarandet vid anställning inom den offentliga sektorn är inte reglerat i vare sig LAS eller LOA. I stället regleras den frågan i anställningsförordningen (1994:373). Det sägs i 6 § anställningsförordningen att en myndighet som avser att anställa ska informera om detta på lämpligt sätt. Denna regel hänger förstås ihop med idén om att få så lämpliga sökanden som möjligt, eller som det står i bestämmelsen «att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid». Regleringen rör dock inte primärt förhållandet mellan sökande och myndigheten utan i stället allmänhetens berättigade intresse av att få sina intressen tillgodosedda vid utförandet av offentlig verksamhet. Verksamheten måste utföras i en anda av god service och hög effektivitet för att medborgarna ska kunna lita på att de som utövar myndighetsmakt gör detta opartiskt och självständigt. Följaktligen ska vid tillsättningen avseende «fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet» enligt 11 kap. 9 § regeringsformen och 4 § LOA”.

Beträffande innebörden i informationskravet framförs vidare:

”Innebörden i skyldigheten att informera om ledig anställning är att arbetsgivaren har en möjlighet att forma informationen på det sätt som arbetsgivaren anser passar de egna syftena och situationen bäst. Däremot betyder det inte att arbetsgivaren har rätt att hemlighålla lediga anställningar. Om det finns särskilda skäl behöver myndigheten inte informera om ledig anställning, till exempel om myndigheten avser att anställa en person som omfattas av trygghetsavtalet.”

Utlysningsförfarandets huvudsakliga syfte är således att tillgodose allmänhetens intressen vid utförandet av offentlig verksamhet. Detta är väsentligt och förtjänar att understrykas.

- *Lagen om anställningsskydd*

Av 4 § lag om anställningsskydd (1982:80, LAS) framgår att utgångspunkten är att anställningsavtal gäller tillsvidare. Lagen, som är tvingade till arbetstagarens förmån, stadgar att tidsbegränsad anställning får ingås i följande fyra fall, vilka framgår av 5 §:

- Allmän visstid ingås fritt av arbetsgivaren utan några krav,
- Vikariat får ingås endast med anknytning till ersättande av en viss tjänst,
- Säsongsanställning, samt
- I de fall arbetstagaren fyllt 67 år.

Härutöver medger 4 kap. högskoleförordningen (HF) tidsbegränsade anställningar för bland annat adjungerade professorer, vilka kan anställas upp till tolv år, för gästprofessorer, vilka kan anställas upp till fem år, samt för meriteringsanställning i fyra år med möjlighet till förlängning upp till sex år vid särskilda skäl.

En person som är anställd som allmänt visstidsanställd eller vikarie blir efter två års anställning fast anställd (tillsvidareanställning) s.k. *inlasning*. Vid beräkning av tvåårsperioden räknas allmän visstidsanställning för sig och vikariat för sig. En person kan således ha en tidsbegränsad anställning i form av allmän visstidsanställning i 1 ½ år för att sedan få anställning som vikarie i 1 ½ år på samma arbetsplats utan att anställningen övergår till en tillsvidareanställning. Det noteras att fram till årsskiftet 2007-2008 krävdes mer än 36 månader för inlasning. En inlasning förutsätter inte att beslut fattas. Det räcker med att tidsgränsen om två år passeras. Visstidsanställningen konverteras då med automatik till en tillsvidareanställning. Det skall nämnas att tidsbegränsade anställningar i enlighet med högskoleförordningen inte berörs av inlasningsreglerna i 5 § LAS.

- *Anställningsförordningen*

Varje ny tjänst skall utlysas. Av 6 § anställningsförordningen (1994:373) framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Varje tillsättning av en ledig tjänst som innebär att en person erhåller arbetsuppgifter som inte faller inom personens tidigare arbetsskyldighet skall hanteras i denna ordning, förutsatt att det inte föreligger några s.k. särskilda skäl. Detta följer av tredje stycket i samma bestämmelse. Universitetet har att bedöma vilka informationskanaler som bör användas för att på bästa sätt nå de personer som kan tänkas vara lämpade för och intresserade av den aktuella anställningen.

Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Undantag från huvudregeln att varje ny tjänst skall utlysas kan alltså ske om det föreligger särskilda skäl. Praxis på området är mycket begränsad och det råder delade meningar om vad som ska och inte ska anses utgöra särskilda skäl. Så mycket kan sägas att följande omständigheter utgör särskilda skäl:

- Omplacering av en arbetstagare till en ledig tjänst i enlighet med 7 § 2 st LAS
- Anställning av uppsagd arbetstagare som omfattas av trygghetsavtalet, samt
- Anställning av uppsagd arbetstagare med rätt till återanställning.

Det noteras att högskoleförordningen i tidigare lydelse gav universitet och högskolor möjlighet att avstå från att lämna information om lediga läroanställningar under vissa förutsättningar, exempelvis om anställningen avsåg en tid kortare än sex månader. Den

1 januari 2011 infördes dock nya bestämmelser i högskoleförordningen innebärande bland annat att anställningsförordningens bestämmelser blev tillämpliga även avseende sådana tjänster d.v.s. alla tjänster skall utlysas.

Från extern juridisk expertis framförs följande i frågan:

”Antalet rättsliga avgöranden på området är begränsat och därmed råder viss oklarhet kring vilka omständigheter som kan anses utgöra särskilda skäl vid tillämpning av AFs regler om utlysning av tjänster. Det är därför mycket viktigt att det görs en noggrann bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.”

Internrevisionen noterar att det finns påfallande skillnader i tolkningen av vad som skall bedömas som särskilda skäl. Från personalenhetens sida framförs att det bör finnas utrymme att tillämpa regeln i de fall det bedöms såsom uppenbart obehövt att utlysa tjänsten, exempelvis om det är uteslutet att någon annan än en viss specifik person kan komma ifråga för det som skall utföras. Andra situationer sägs vara om det uppstår ”ett hastigt behov”. En person bör då kunna visstidsanställas i avvaktan på resultatet av en utlysning. Detta i situationer då verksamheten måste upprätthållas. Det resoneras också i termer av ”osaklighet” såsom särskilda skäl. Internrevisionen har under granskningen kunnat konstatera att begreppet på många håll givits en mycket vid innebörd.

I de fall en person berörs av ett antal, på varandra följande visstidsanställningar/vikariat, finns det också olika uppfattningar om huruvida varje förlängning skall ses som ett nytt anställningsbeslut med åtföljande krav på utlysning eller om utlysning under sådana omständigheter kan frångås. Internrevisionen uppfattar att det finns en högst begränsad, närmast obefintlig, praxis på området. Extern juridisk expertis har därför tillfrågats och uppger följande:

”Vad avser förlängning av en tidsbegränsad anställning är vi av uppfattningen att utgångspunkten bör vara att varje förlängning ska ses som ett nytt anställningsbeslut. Konsekvensen blir då att varje förlängning måste utlysas. För att underlätta i den praktiska verksamheten är vårt förslag att GU i samband med tillsättningen av tidsbegränsade anställningar noga överväger om den tilltänkta avtalstiden är tillräckligt lång för att tillgodose det aktuella behovet och på så vis undvika onödiga förlängningar som kräver nytt utlysningsförfarande.”

Det har framförts att visstidsanställningar om maximalt sex månader inte utlyses eftersom detta inte uppfattats såsom varande ett krav. Här hänvisas till universitetets egen anställningsordning. En institution uppger att av 38 anställningar under åren 2014 och 2015 har 14 stycken avsett visstids- och vikariatsanställningar om maximalt sex månader. Ingen av dessa har lyst ut. Den administrativa chefen hänvisar till följande avsnitt i anställningsordningen som tolkats som att utlysning inte är ett krav:

”Enligt 6 § i Anställningsförordningen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare normalt informera om detta på lämpligt sätt. Den officiella ledigkungalörelsen av en anställning utgör, tillsammans med föreskrifter och avtal, utgångspunkterna för

rekryteringsgruppens (motsv) arbete. Vad ledigkunggörelsen anger om anställningsprofil m.m. gäller och får inte ändras eller bortses från under arbetets gång. De grunder, som man avser att beakta vid tillsättningen, måste därför, om de inte regleras i föreskrifter eller avtal, framgå av kungörelsen. Endast sådana krav som angivits i ledigkunggörelsen kan därefter beaktas vid anställningen. Information enligt ovan ska – utom vad avser anställning som adjungerad professor, adjungerad universitetslektor, adjungerad universitetsadjunkt, gästprofessor, senior professor och gästlärare – alltid ske vid anställningar som gäller i mer än sex månader.”

Internrevisionen anser skrivningen vara otydlig. Den kan mycket väl tolkas på det sätt som gjorts.

Det är angeläget att anställningsordningens formuleringar inte ger utrymme för feltolkningar och att de står i överensstämmelse med anställningsförordningen. I ett beslut från Överklagandenämnden för högskolan daterat 2014-10-17 (reg.nr 212-546-14) uttrycks att ett lärosätes interna regelverk måste harmoniera med lagar och förordningar. Anställningsordningen kan inte vara mer tillåtande än anställningsförordningen. Det ska i sammanhanget understrykas att anställningsordningen endast avser lärare.

- *Övrigt*

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223, nedan FL) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 23 § FL framgår att överklagande kan ske inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Beslut om anställningsärenden avseende universitets- och högskoleområdet överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämnden, som bildades 1992, är en egen myndighet och har sitt kansli hos Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Det noteras att fyra av de i anmälan beskrivna fallen anmälts och varit föremål för prövning. Beträffande de närmare omständigheterna kring dessa hänvisas till internrevisionens rapport (2016-04-20, dnr D 2015/49).

4 Iakttagelser

Internrevisionen har tagit del av beskrivningar och dokument samt inhämtat information från förordnanden och personalkort.

Såsom framgår ovan skall varje ny tjänst, även tidsbegränsade förordnanden, utlysas om inte särskilda skäl talar däremot. Majoriteten av de i anmälan beskrivna fallen, 78 procent, berör tidsbegränsade förordnanden för vilka utlysning saknas. Beträffande frågan om tillsvidareförordnanden, med eller utan åberopande av LAS, hänvisas till internrevisionens rapport (dnr D 2015/49) i vilken frågeställningar kring inlasning avhandlas. I viss mån kommenteras dock omständigheter rörande LAS även nedan. Detta eftersom de har betydelse vid bedömningen av den administrativa strukturen.

Internrevisionen bedömer att anmälan är korrekt såtillvida att utlysning inte ägt rum i de fall som omnämns. Diskussioner har därför förts med ett antal berörda medarbetare för att få

klarhet i vilka resonemang och överväganden som fått till följd att anställningsförordningens regler inte iakttagits. Följande kan lyftas fram:

Försommaren 2015 initierar den Humanistiska fakultetens dekanus en diskussion i Ledningsrådet kring frågan om utlysning. Hon framför att ”alla anställningar (också de under sex månader) måste lysas ut”. Dekanus fortsätter ”Då vi för tillfället har så många frågor om anställningar är det viktigt att vi vet vad som gäller. I HF från 1993:100, kap 4, fanns ett undantag för läraranställningar, men den paragrafen (18) är numera borttagen. Om det är som RH säger så måste information om detta ut och vår Anställningsordning ändras...”

Dekanus uppger att informationen togs emot med påtaglig tveksamhet varför en kontrollfråga ställdes till dåvarande HR-chefen (personalchefen) som replikerade följande:

”Jag är osäker på rutiner vad gäller HF, men generellt behövs inte utlysning för tjänster med kortare anställningstid om 6 månader...”

Humanistiska fakultetens dekanus tar således initiativ till en diskussion med övriga dekaner, uppenbarligen för att nå en gemensam och formellt korrekt hantering. HR-chefen vid personalenheten uttalar att utlysning inte behöver ske. Ett svar som enligt uppgift inte korrigeras/rättas därefter.

En administrativ chef uppger följande beträffande utlysning:

”Anställningarna utlystes inte eftersom vi följde anställningsordningen. Vi fick under processen klart för oss att anställningsordningen stred mot anställningsförordningen, men då hade personerna i fråga redan erbjudits anställning. I fråga om /.../ som ju inte går in under anställningsordningen eftersom hon inte har en läraranställning, följde vi praxis vid GU, nämligen att det var möjligt att anställa även T/A-personal på sex månader eller för kortare tid än så utan utlysning”. De i personalfrågor involverade vid institutionen i fråga har vid möte med internrevisionen också uppgivit att uppfattningen, tills nyligen, varit att tidsbegränsade förordnanden inte behöver lysas ut. Detta med hänvisning till anställningsordning och praxis.

Från en annan administrativt chef framförs att tidigare var inlasning betraktat som ett valbart verktyg i anställningsprocessen. Det uppges vidare att anställningsordningen ger stöd för att inte utlysa tidsbegränsade förordnanden.

Från en personalorganisation framförs att ”man i princip stödjer uppfattningen att utlysning är ett bättre alternativ framför inlasning utifrån ett rättviseperspektiv då alla får samma chans att söka i konkurrens. Dock är inlasning en lagstiftning som inte går att bortse ifrån. Den ger våra medlemmar en hållbar och långsiktig anställningstrygghet, vilket vi som arbetstagarorganisation inte har någon anledning att motarbeta.”

Internrevisionen kan inte finna att någon personalorganisation gått i polemik rörande tillämpningen av anställningsförordningen kontra LAS.

Av anvisningar från personalenheten, daterade 2012-12-14, rörande MBL-förhandlingar framgår att ”Om nytt anställningsbeslut fattas vilket innebär att dag 1 medför att inlasningsreglerna slår till skall förhandlingar om undantag från kungörelse ske”.

Detta, såsom internrevisionen tolkar anvisningarna, innebär att en ordning med regelmässiga inlasningar sanktioneras.

Det noteras vidare att personalenheten framfört följande i anställningsfrågan:

”Ett av de vanligaste felen, vilket delvis också varit en praxis är att arbetsgivaren med stöd av LAS har konverterat tidsbegränsade anställningar till tillsvidareanställningar. I LAS framgår att en visstidsanställning (vikariat eller allmän visstidsanställning) som varat i mer än två år ska övergå till en tillsvidareanställning. Vad arbetsgivaren emellanåt gör är att man i MBL förhandlar med personalorganisationerna om konverteringar innan berörd medarbetare har arbetat de två år som krävs enligt LAS.

I princip innebär nuvarande lagstiftning att arbetsgivaren med stöd av LAS har möjlighet att konvertera tidsbegränsat anställda till tillsvidareanställningar utan att anställningarna i laglig mening skulle kunna klandras eller för den delen undanröjas av Överklagandenämnden.

Grundläggande är dock att statliga anställningar ska ledigklingöras, sökas i konkurrens varefter den skickligaste kandidaten erbjuds anställningen. I praktiken är det dock vanligt att chefer utan lagstöd kringgår Regeringsformen, LOA och Anställningsförordningens tillsättningskrav genom att erbjuda en person en anställning om sex månader vilken man senare förlänger och slutligen konverterar till en tillsvidareanställning. Bortsett från det statliga regelverket kan det i sammanhanget även påtalas att ett kringgående av lagstiftningen även går emot Vision 2020.

Även om det offentligrättsliga regelverket i antalet år vida överstiger den arbetsrättsliga lagstiftningen så har det offentligrättsliga regelverket ett högst aktuellt syfte vilket handlar om att förebygga förekomsten av diverse jäv, korruption och godtycklighet. Oavsett om regelverket är tydligt vill personalenheten belysa vikten av att det på ledningsnivå förs en principdiskussion om hur det offentligrättsliga regelverket ska harmonisera med den praktiska verkligheten.”

Internrevisionen gör samma bedömning som personalenheten d.v.s. att inlasning som metod har kommit att utvecklas till ett etablerat spår vid sidan av anställningsförordningens regler. Arbetsförordningen har som en konsekvens trängts undan. Detta sammanfaller med vad som hävdas i anmälan, d.v.s. framväxten av en kulturell ordning vilken ej är i överensstämmelse med lag och förordning.

Vidare har konstaterats att det historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanus i förväg skall godkänna kommande inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om tillsvidareanställning/ inlasning. Ordningen framgår uttryckligen av dekanus delegationsbeslut Dnr A 2343/07, daterat 2008-12-22 av vilket det framgår att ”Det åligger dock prefekten att meddela dekanus tre månader i förväg, när en anställd kan komma att inlasas, varvid eventuell fortsatt anställning skall motiveras.”

Internrevisionen bedömer dock att det skett en påtaglig förbättring under 2015. Det framförs att det nu står klart för berörda att utlysning i enligt med anställningsförordningen är den procedur som ska tillämpas och att inlasning inte är något egentligt alternativ vare sig i det

strategiska eller det operativa personalrekryteringsarbetet. Något annat har inte framkommit i samtalen. En berörd medarbetare framför till internrevisionen att "vår prefekt är mycket tydlig med att allt skall lysas ut och från dekanus är budskapet detsamma."

I några fall under senare tid har förordnanden utfärdats trots att utfärdaren rimligen måste ha varit medveten om regelverket. Den utfärdare som är mest frekvent förekommande i anmälan är prefekten vid Institutionen för filosofi., lingvistik och vetenskapsteori. Av anmälan framgår att prefekten är utfärdare i cirka 30 av fallen. Fyra av dessa fall hänför sig till hösten 2015 samt våren 2016.

Av anmälan framgår:

"X kan näppeligen skylla sina brott mot gällande regelverk på okunskap. Hösten 2014 anlitar hon å Göteborgs universitets vägnar von Lodes advokatbyrå. Den informerar henne om /.../ att institutionen är skyldig att utlysa *alla* anställningar, försåvitt det inte finns särskilda skäl."

Internrevisionen konstaterar att prefekten anlitat nämnda advokatbyrå och att en promemoria erhållits i december 2014 innehållande bl.a. den beskrivna informationen. Prefekten får därför antas ha varit informerad om anställningsordningens grundläggande bestämmelser.

Beträffande följande personer fattar prefekten beslut om förordnande efter det att promemorian erhållits:

- Person 1 erhåller ett vikariat (ej lärare) om sex månader per 150701 vilket sedan förlängs med ytterligare sex månader till 160630. Tjänsten utlyses ej vare sig initialt eller i samband med förlängningen.
- Person 2 erhåller vikariat (lektor) om sex månader per 150801 vilket förlängs med ytterligare sex månader till 160731. Tjänsten utlyses ej vare sig initialt eller i samband med förlängningen.
- Person 3 erhåller vikariat (lektor) om sex månader per 150801 vilket förlängs med ytterligare sex månader till 160731. Tjänsten utlyses ej vare sig initialt eller i samband med förlängningen.
- Person 4 erhåller vikariat (lektor) om sex månader per 150801 vilket förlängs med ytterligare sex månader till 160731. Tjänsten utlyses ej vare sig initialt eller i samband med förlängningen.

Den enskilda handläggare som förlitar sig på interna dokument, som förlitar sig på internt sakkunniga och som förlitar sig på besked från medarbetare tillhörande andra enheter vid universitetet, kan knappast, enligt internrevisionens bedömning, anses ha agerat oaktsamt. Beträffande de uppräknade fallen gör internrevisionen dock en annan bedömning. Prefekten har varit informerad, utifrån en promemoria som inhämtats på hennes eget initiativ, men har ändå valt att inte följa anställningsförordningen. Agerandet har skett med vetskap och kan betecknas såsom avsiktligt.

5 Internrevisionens bedömning

Det har hävdats att universitet agerat tveksamt och i strid med de lagar och förordningar som gäller för statliga arbetsgivare vid personalrekrytering. Ett antal om 95 fall, har lyfts fram i en anmälan adresserad till Universitetskanslersämbetet.

Följande är i sammanhanget centralt:

Varje ny tjänst skall utlysas såvida det inte finns särskilda skäl som talar mot det. Av 6 § anställningsförordningen framgår att en myndighet på något lämpligt sätt ska informera om en ledig anställning så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla detta till myndigheten inom en viss tid. Vidare framgår av 7 § att ett påföljande anställningsbeslut skall tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Beträffande frågan om hänvisning till s.k. särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning görs i betydligt större utsträckning än vad som är möjligt. Särskilda skäl skall tolkas med stor restriktivitet och det skall om utlysning inte sker, vilket också understryks från extern juridisk expertis, ha gjorts en noggrann prövning.

Vad gäller regelverket i LAS är detta att betrakta som en s.k. skyddslagstiftning avsedd att bland annat gagna arbetstagare som befinner sig i situationer med på varandra staplade visstidsanställningar. Regelverket träder in som en konsekvens av arbetsgivarens passivitet. Lagstiftningen är inte avsedd att användas systematiskt i det sedvanliga rekryteringsarbetet. En inlasning grundar inte något beslut som kan överklagas, förfarandet ger ingen direkt insyn och det ger heller inte allmänheten information. Vidare blir anställningen knappast föremål för ett sakkunnigförfarande och prövning av lärarförslagsnämnd.

Internrevisionen delar anmälarnas bedömning såtillvida, att lag och förordning inte följts. Ett antal omständigheter av betydelse för den vidare bedömningen har dock noterats:

- Det har historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanus i förväg skall godkänna kommande inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om tillsvidareanställning/inlasning. Ordningen framgår uttryckligen av dekanus delegationsbeslut Dnr A 2343/07, daterat 2008-12-22.
- Universitetets anställningsordning kan tolkas, och har tolkats, såsom att det är i sin ordning att visstidsanställa lärare upp till sex månader utan att utlysa tjänsterna. Anställningsförordningen medger dock inte detta. Tidigare fanns möjligheten att anställa lärare utan utlysning för ”tid som är kortare än sex månader” (18 § 4 kap HF). Den möjligheten försvann dock vid ingången av år 2011. Det finns därför anledning att förtydliga anställningsordningen.
- Nuvarande dekanus har skriftligen tillfrågat HR-chefen beträffande huruvida kortare förordnanden skall utlysas och erhållit svaret ”generellt behövs inte utlysning för tjänster med kortare anställningstid om 6 månader...”. Ett svar som är felaktigt.

- Av tidigare anvisningar från personalenheten (2012-12-14) rörande MBL-förhandlingar framgår att ”Om nytt anställningsbeslut fattas vilket innebär att dag 1 medför att inlasningsreglerna slår till skall förhandlingar om undantag från kungörelse ske”. Såsom internrevisionen tolkar anvisningarna, innebär de en sanktionering av den rådande ordningen med återkommande inlasningar.

Ovanstående omständigheter har bidragit till att skapa ett förhållningssätt, närmast att likna vid en praxis, i dessa frågor.

Delegationsbeslut från dekanus, anställningsordningen, personalorganisationernas förhållningssätt, det faktum att LAS existerar och är till den enskildes fördel, pragmatism hos sakkunniga personer samt enskilda beslutsfattares önskan att skyndsamt lösa bemanningsfrågor är faktorer som över åren förstärkt varandra i skapandet av en felaktig praxis. Beslutsfattare m.fl. har verkat inom denna struktur som började etablerades för uppskattningsvis 15 år sedan. Ur det perspektivet anser internrevisionen att respektive persons agerande skall betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men är en relevant omständighet. Internrevisionen noterar i sammanhanget anmälans uppgifter om att, såsom det uttrycks ”...problemet är kulturellt...”.

Det har hävdats att de prefekter och dekaner som fattat de felaktiga besluten begått tjänstefel alternativt grovt tjänstefel och att de därför skall åtalas anmälas med stöd av 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Åtalsanmälan skall lämnas om tjänstemannen är skäligen misstänkt för brotten i fråga.

Beträffande tjänstefel är straffpåföljden böter eller fängelse i högst två år, för grovt tjänstefel är påföljden fängelse i lägst sex månader och högst sex år. En fråga som då framkommer är hur sannolikheten skall bedömas för att en medarbetare, som mer eller mindre medvetet anställt personal på ett sätt som strider mot anställningsförordningen, skall bli åtalad och dömd för grovt tjänstefel eller tjänstefel med *fängelsestraff* som påföljd. Ett definitivt och allmängiltigt svar kan rimligen inte ges då svaret torde vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det har dock befunnits värdefullt med en bedömning, med reservation för att en sådan inte kan ges med full precision. Internrevisionen har inhämtat utlåtanden från extern juridisk expertis. Det har därvid konstaterats att fängelsestraff inte är den sannolika påföljden av en eventuell rättslig process.

Detta utesluter dock inte att åtalsanmälan lämnas - anmälan skall lämnas om någon är skäligen misstänkt. Det är dock internrevisionens bedömning att flertalet av de medarbetare som anmälan pekar ut inte agerat oaktsamt. Detta är särskilt tydligt beträffande nuvarande dekanus som agerat inom den, före hennes tillträde, etablerade ordningen. Hon har vid ett tillfälle tillfrågat HR-chefen (personalchefen) beträffande vad som gäller vid kortare förordnanden och erhållit svaret att utlysning inte behöver ske. Ett svar som är felaktigt. Majoriteten av de i anmälan upptagna fallen berör just dessa tidsbegränsade förordnanden. Dekanus agerande är inte oaktsamt, snarare tyder det på motsatsen. Följaktligen saknas grund för att anmäla till åtal.

En prövning av disciplinansvarsfrågan är en möjlig konsekvens i de fall omständigheterna bedöms såsom mycket besvärande. Disciplinansvar är aktuellt om mindre än två år förflutit

sedan agerandet. Det står utom allt tvivel att felaktiga beslut fattats. Mot bakgrund av omständigheterna rörande fyra ovan specificerade fall där prefekten vid Institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori fattat beslut om förordnande gör internrevisionen bedömningen att det finns skäl att föra det ärendet vidare till Statens ansvarsnämnd/ Personalansvarsnämnden för prövning.

INTERNREVISIONEN VID GÖTEBORGS UNIVERSITET



Jan Sandvall