

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Christoffer Svensson
08-563 087 06
christoffer.svensson@uka.se

Datum 2017-05-16
Reg.nr 31-00471-15

Göteborgs universitet
Universitetsstyrelsen
Box 100
405 30 Göteborg

Anmälan mot Göteborgs universitet om brister i regeltillämpningen vid anställningar

Beslutet i korthet: Göteborgs universitet har, i ett stort antal fall som sträcker sig över en lång period, fattat beslut om anställningar utan att dessförinnan ha informerat om att det funnits lediga anställningar. UKÄ konstaterar i beslutet att detta strider mot 6 § anställningsförordningen och att det även kan ifrågasättas om universitetet kan anses ha uppfyllt kravet i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § LOA, som innebär att vid anställning ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Göteborgs universitet har dessutom låtit tidsbegränsade anställningar övergå till tillsvidareanställningar med hänvisning till LAS, trots att det saknats förutsättningar att tillämpa den lagen. I beslutet riktar UKÄ allvarlig kritik mot Göteborgs universitet på grund av den felaktiga rättstillämpningen.

Såväl Göteborgs universitets rektor som dess styrelse har i yttranden till UKÄ beskrivit att man vidtagit ett antal universitetsövergripande förbättringsåtgärder i syfte att komma tillrätta med det felaktiga anställningsförfarande som tillämpats vid universitetet. UKÄ uttalar i beslutet att ämbetet ser positivt på detta och utgår från att åtgärderna kommer att förbättra förutsättningarna för universitetet att tillämpa de aktuella reglerna korrekt i fortsättningen. Med tanke på de allvarliga brister som framkommit i ärendet avser UKÄ dock att under 2018 följa upp handläggningen av anställningsärenden vid Göteborgs universitet. Detta kommer att ske genom att UKÄ granskar slumpmässigt utvalda anställningsärenden vid universitetet.

Anmälan

JA och CS har anmält Göteborgs universitet till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). I sin anmälan har de anfört bl.a. följande.

Anmälan behandlar totalt 95 felaktiga anställningsbeslut, tre felaktiga procedurbeslut och ett felaktigt hanterande av misstänkt brottslighet. Oegentligheterna sträcker sig från januari 2000 till sommaren 2015. Huvuddelen av fallen har emellertid ägt rum under de senaste fem åren. Mellan 30 och 40 regelbrott har ägt rum de senaste två åren. Omfattningen av oegentligheterna måste ses i ljuset av en förvaltningskultur i fritt fall, där regelbrott närmast har blivit praxis. Därför bör UKÄ inte bara granska de två senaste årens regelbrott var för sig, utan hela den förvaltningskultur som gjort dessa systematiska oegentligheter möjliga.

Anmälarna har delat upp sin anmälan i två delar.

Del 1

Hösten 2013 meddelade prefekten vid institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori vid Göteborgs universitet, Jan Lif, att han hade för avsikt att lasa in en vikarie-
rande lektor i teoretisk filosofi. Det skulle bli den fjärde tillsvidareanställningen i teoretisk filosofi på kort tid som inte föregåtts av utlysning. När anmälarna kontrollerade detaljerna i anställningsbeslutet stod det klart att lektorn inte uppfyllde villkoren för en tillsvidareanställning enligt 5 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Han hade inte varit anställd så lång tid att anställningen hade övergått till en tillsvidareanställning. Prefekten hade helt sonika tillsvidareanställt lektorn direkt. Anställningsbeslutet överklagades till Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH, som undanröjde beslutet.

Fallet med lektorn väckte deras misstankar och de bestämde sig för att titta närmare på hur det hade gått till i tre tidigare ärenden. Vid halvårsskiftet 2007 tillsvidareanställdes Filip Radovic, Susanna Radovic och Jan Lif som lärare vid dåvarande filosofiska institutionen. I samtliga tre fallen uppgavs det vara fråga om inlasningar. Saken var mycket omdiskuterad på institutionen. Bland de anställda och doktoranderna fanns det ett stort motstånd mot anställningarna. De kunde snart konstatera att ingen av de tre personerna hade varit anställda tillräckligt länge för att kunna bli inlasade enligt LAS.

I maj 2007 beslutade institutionsstyrelsen att avbryta tillsättningen av en utlyst anställning på femtio procent som lektor i teoretisk filosofi. Detta eftersom det inte fanns ekonomisk täckning för anställningen. Prefekten Christian Munthe delgav de institutionsanknutna motiveringen till beslutet genom ett mejl den 14 maj 2007.

På samma möte beslutade institutionsstyrelsen att lasa in Filip Radovic. Både Susanna Radovic – som varit gift med Filip Radovic – och Jan Lif deltog när institutionsstyrelsen fattade de två besluten. Varken Susanna Radovic eller Jan Lif var vid denna tidpunkt tillsvidareanställda. Vidare finns det ingen notering i protokollet om att Susanna Radovic eller Jan Lif anmält sig jäviga i någon fråga.

Prefekten förklarade, i mejl den 14 maj 2007, åtgärden att lasa in Filip Radovic på följande sätt:

”På prefektens förslag beslutade styrelsen enhälligt att `lasa in´ Filip Radovic 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 Jan Lif och Susanna Radovic anställdes på samma sätt och med samma omfattning).”

Men Filip Radovic uppfyllde lika litet som Susanna Radovic och Jan Lif villkoren i 5 § LAS för tillsvidareanställning. Susanna Radovic och Jan Lif hade inte heller varit tillsvidareanställda i flera år, vilket prefekten gav sken av. Susanna Radovic och Jan Lif var inte ens vid tidpunkten för prefektens mejl tillsvidareanställda. Beslutet att tillsvidareanställa Filip Radovic, Susanna Radovic och Jan Lif fattades av dekanen Sally Boyd först den 12 juni 2007, och då från halvårsskiftet 2007.

Prefekten lämnade alltså felaktiga uppgifter inte bara om villkoren för anställningsbesluten. Gällande Susanna Radovic och Jan Lif lämnade han dessutom felaktiga uppgifter om tidpunkten för anställningarna. Därmed förhindrade han effektivt att anställningsbesluten överklagades.

Vid anställningsbesluten gällande Filip Radovic, Susanna Radovic och Jan Lif begicks alla fel som kan begås. 1) Anställningarna lystes aldrig ut, 2) anställningarna skyddades inte av LAS, 3) en pågående tillsättning avbröts för att ge rum för de tre (olagliga) anställningarna, 4) prefekten lämnade gravt felaktiga uppgifter om villkoren för anställningarna och förhindrade därmed att anställningarna överklagades, samt 5) två av de tre gynnade parterna deltog själva i besluten.

De skulle snart bli varse att liknande regelbrott fanns exemplifierade i ett stort antal anställningsbeslut vid Göteborgs universitet, i synnerhet vid humanistiska fakulteten.

Våren 2012 tillsattes för en gångs skull ett lektorat i teoretisk filosofi i laga ordning. Lektoratet tillföll den person som rankats tvåa av de sakkunniga. Den som rankats som etta fick samtidigt en professur och föll därvid bort. Samtidigt bestämde sig Jan Lif, som då blivit prefekt, för att tillsvidareanställa en lärare i teoretisk filosofi. Men i stället för att anställa den som rankats som nummer tre, så valde Jan Lif att anställa en annan person som inte ens sökt anställningen. Personen i fråga uppfyllde inte villkoren för att tillsvidareanställas enligt 5 § LAS – det saknades nästan ett års anställningstid. Däremot innehade han för tredje terminen i rad ett tidsbegränsat förordnande som lektor. Inget av förordnandena hade lyst ut och alla hade utfärdats av Jan Lif.

Humanistiska fakulteten har infört ett system där prefekter hos dekanen kan ansöka om att få olika personer tillsvidareanställda via 5 § LAS. Dekanen 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.

Enligt delegationsordningen beslutad av dekanus Sally Boyd skulle ”inlasningar” anmälas till dekanen tre månader i förväg. Det ska noteras att om Göteborgs universitet avser att fatta beslut om tillsvidareanställningar så är det, enligt gällande rätt, skyldigt att utlysa anställningarna. Ett system har således tillämpats där prefekter hos dekanen fått ansöka om undantag från gällande rätt.

Hur vanligt förekommande det varit med den här typen av inlasningar under Sally Boyds tid känner de inte till. Däremot har de en del statistik som rör Margareta Hallbergs tid som dekan. Såvitt de kan se har Margareta Hallberg mellan den 1 januari 2010 och den 30 juni 2012 fattat 30 beslut om att tillsvidareanställa lektorer eller adjunkter, undantaget dels de ärenden där biträdande lektorer uppgraderats till lektorer, och dels de ärenden där lektorer anställda enligt gamla högskoleförordningen 4 kap. 30 § femte punkten fått tillsvidareanställning.

Totalt förefaller 12 beslut att tillsvidareanställa lektorer ha tillkommit efter utlysning. I 15 fall har beslut tillkommit efter förment inlasning. Tre ärenden utgörs av uppgraderingar av tillsvidareanställda forskare till universitetslektorer, vilket det inte finns något stöd för i högskoleförordningen.

Av de femton inlasningsbesluten förefaller fem vara formellt riktiga, medan tio borde ha lyst ut. Av dessa tio togs samtliga beslut då den anställde innehade en tidsbegränsad anställning som ännu inte omvandlats till en tillsvidareanställning i enlighet med 5 § LAS, och personerna i fråga uppfyllde inte heller inlasningsvillkoren från och med det datum som anställningarna skulle löpa ut. I nio av dessa fall har det sist utfärdade tidsbegränsade förordnandet dessutom aldrig lyst ut.

Det finns emellertid skäl att ifrågasätta om inte också formellt korrekta inlasningsbeslut kan vara felaktiga. Om de till synes lagliga inlasningarna har föregåtts av en procedur där prefekten har ansökt om att få personerna i fråga tillsvidareanställda via LAS, så kan man ifrågasätta om inte avsikten hela tiden varit att tillsvidareanställa just dessa personer. Men om avsikten varit att tillsvidareanställa, är universitetet skyldigt att annonsera detta offentligt i enlighet med anställningsförordningen (1994:373).

Med andra ord skulle själva inlasningsbeslutet kunna sägas vara tekniskt korrekt i enlighet med 5 § LAS, men det har föregåtts av brott mot 6 § anställningsförordningen. En indikation på detta är att i de flesta fallen har personen suttit på en serie av sammanhängande tidsbegränsade anställningar, vilket reser misstanken att avsikten hela tiden varit att få vederbörande tillsvidareanställd utan föregående utlysning.

Enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, är en myndighet skyldig att anmäla till åtal vid skäligen misstanke om tjänstefel alternativt grovt tjänstefel. Deras uppfattning är att det finns grund för åtminstone skäligen misstanke att en eller flera tjänsteinnehavare vid Göteborgs universitet har gjort sig skyldiga till tjänstefel alternativt grovt tjänstefel.

Sommaren 2014 anmälde JA till prefekten Christina Thomsen Thörnqvist att han hade kännedom om oegentligheter vid Göteborgs universitet, och att han också misstänkte brottslighet. Såvitt de har kunnat utröna föranledde anmälan inte Christina Thomsen Thörnqvist att vidta några som helst åtgärder, utöver att påpeka för JA att han skulle vara ”väldigt varsam i [s]in kommunikation” gällande ärendet. Under 2015 begärde JA ut all dokumentation som hans anmälan gett upphov till. Det visade sig att anmälan inte hade gett upphov till någon dokumentation alls. Såvitt de kan förstå hade Christina Thomsen Thörnqvist inte vidtagit några åtgärder. Hon hade inte ens brytt sig om att diarieföra ärendet förrän JA begärde ut handlingarna. Att hon inte vidtagit någon åtgärd framstår som anmärkningsvärt eftersom ytterligare två personer under hösten kontaktat henne och anmält misstanke om brottslighet.

De fann Christina Thomsen Thörnqvists agerande anmärkningsvärt, varför de tittade närmare på hennes egen anställningshistorik. Det visade sig då att hon själv anställts utan föregående utlysning vid en rad tillfällen. Hon har t.ex. blivit inlasad som utredare vid humanistiska fakultetens kansli. Inlasningen föregicks av inte mindre än fyra beslut att visstidsanställa henne som utredare. Inget av dessa anställningsbeslut hade föregåtts av utlysning, vilket strider mot anställningsförordningen.

Christina Thomsen Thörnqvists agerande under sin tid som prefekt lämnar även den mycket att önska. Enligt framtagna statistik har hon under sin tid som prefekt, från den 1 januari 2014 och framåt, brutit mot anställningsförordningen cirka 30 gånger. Hon kan knappast skylla sina brott mot gällande regelverk på okunskap. Hösten 2014 anlät hon för Göteborgs universitets räkning von Lodes advokatbyrå. Advokatbyrån informerade henne dels om att institutionen vid skäligen misstanke om brott är skyldig att anmäla detta till åtal, och dels att institutionen är skyldig att utlysa alla anställningar, såvitt det inte finns särskilda skäl.

I del 1 av anmälan har de i allmänna ordalag skildrat en kultur vid humanistiska fakulteten där lagar och förordningar satts ur spel, som inneburit att universitetslärare anställts utan laglig grund.

I del 2 av anmälan kommer de att i punktform gå igenom de oegentligheter som de upptäckt och som de menar är symptomatiska för förvaltningskulturen vid i första hand humanistiska fakulteten vid Göteborgs universitet sedan millennieskiftet och framåt. Det första fallet som de känner till ägde rum redan vid årsskiftet 1999-2000. Det sista ägde rum sommaren 2015. Oegentligheterna sträcker sig över en lång tid. 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.

Del 2

Nedan följer en uppräknig av de regelbrott som de råkat träffa på. Den är tämligen ofullständig. Om det gjordes en systematisk inventering skulle antalet fall där universitetet brutit mot 6 § anställningsförordningen sannolikt bli svindlande stort.

Typ 1 – Utfärdande av tidsbegränsat förordnande utan föregående utlysning

Tidsbegränsat förordnande har utfärdats utan att detta föregåtts av utlysning. Förfarandet är i strid med 6 § anställningsförordningen.

Det är värt att nämna att fram till årsskiftet 2010/2011 gick det att utan föregående utlysning förordna lärare, men inte administrativ personal, på förordnanden som var kortare än sex månader.

Typ 2 – Utfärdande av tillsvidareförordnande utan föregående utlysning i kombination med föregivande av inlasningseffekt

Ett antal undertyper av denna typ låter sig urskiljas. Samtliga kan klassificeras som varianter av föregiven inlasning. Förfarandet är i strid med såväl 6 § anställningsförordningen som 5 § andra stycket LAS.

- a) En första variant är den när det funnits ett tidsbegränsat förordnande utfärdat som skulle medföra att en inlasningseffekt inträder innan eller när förordnandetiden är till ända. Ett tillsvidareförordnande har emellertid utfärdats innan inlasningseffekten har inträtt.
- b) En andra variant är den när det funnits ett tidsbegränsat förordnande som skulle ha medfört att den samlade inlasningsgrundande tiden vid förordnandetidens slut uppgått till 24 månader under en femårsperiod (för inlasningseffekt erfordras mer än 24 månader under en femårsperiod). Ett tillsvidareförordnande har emellertid utfärdats innan förordnandetiden löpt ut, och detta med föregivandet att villkoren för inlasning varit uppfyllda det datum från vilket tillsvidareförordnandet angetts gälla.
- c) En tredje variant är att det inte funnits något tidsbegränsat förordnande som skulle ha medfört att en inlasningseffekt inträtt innan eller när förordnandetiden löpt ut, och inte heller har den anställde nått fram till 24 månader under en femårsperiod vid förordnandetidens slut. Ett tillsvidareförordnande har emellertid utfärdats, och detta med det inkorrekt föregivandet att villkoren för inlasning varit uppfyllda från det datum då tillsvidareförordnandet angetts gälla.

Gemensamt för de tre varianterna av föregiven inlasning är att inlasningseffekten inte har inträtt när tillsvidareförordnandet utfärdats, dvs. utfärdandet görs för tidigt. Skillnaderna

mellan de tre varianterna är att det i den första varianten i och för sig finns ett tidsbegränsat förordnande som skulle ha kunnat medföra inlasning; att det i den andra varianten finns ett tidsbegränsat förordnande nås fram till men att den inte passeras; att det i den tredje varianten inte finns något tidsbegränsat förordnande som skulle medföra någotdera av det föregående.

Typ 3 – Utfärdande av tillsvidareförordnande utan föregående utlysning och utan föregivande av inlasningseffekt

Tillsvidareförordnande utfärdas utan att detta föregåtts av någon utlysning och utan föregivande av att villkoren är uppfyllda. Inte heller är villkoren för inlasning uppfyllda. Förfarandet är i strid med 6 § anställningsförordningen.

Upptäckta regelbrott av respektive typ

Av de upptäckta regelbrotten hör 74 till typ 1, 2 till typ 2 a), 5 till typ 2 b), 10 till typ 2 c) och 4 till typ 3. Totalt rör det sig således om 95 regelbrott.

Institutionaliserade regelbrott

Vid såväl den humanistiska som den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet har det funnits dekanbeslut på att prefekter kunnat ansöka om att få individer tillsvidareanställda via 5 § andra stycket LAS. Värt att nämna är att ansökan skulle ske minst tre månader innan anställningen skulle komma att övergå i en tillsvidareanställning.

Dessa beslut strider mot anställningsförordningen. Om ett universitet har behov av en tillsvidareanställning så ska en sådan utlysas så att de som är intresserade ska kunna anmäla sitt intresse för anställningen.

Vidare uppmanar de UKÄ att närmare granska Christian Munthes förehavande som prefekt vid den gamla filosofiska institutionen vid Göteborgs universitet. Inte nog med att Christian Munthe lämnat direkt felaktiga uppgifter till institutionen och de anställda i samband med besluten att anställa Jan Lif, Filip Radovic och Susanna Radovic, han meddelade även att ett kriterium för att tillsvidareanställas i enlighet med LAS är att vederbörande uppvisat prov på "entreprenörskap". De ställer sig frågande till om detta inte strider mot LAS och högskoleförordningen.

Felaktigheter i hanteringen av ärendet från Göteborgs universitets sida

Christina Thomsen Thörnqvist har fått inte mindre än tre anmälningar om att det kan finnas skäl att misstänka brott. Hon har såvitt de har kunnat finna inte diariefört ärendet förrän JA begärde ut alla handlingar i ärendet. Hon har såvitt de kunnat finna inte heller vidtagit några som helst åtgärder i ärendet. Hon har inte undersökt oegentligheternas omfattning och inte heller anmält ärendet till Personalansvarsnämnden.

Christina Thomsen Thörnqvist har tvärtom själv fortsatt att bryta mot anställningsförordningen. Hon torde även vara jävig i ärendet. Detta eftersom hon själv har anställts utan föregående utlysning av två personer som har konstaterats utfärda tillsvidareanställningar utan föregående utlysningar och utan att anställningarna skyddas av 5 § LAS. Av allt att

döma är Christina Thomsen Thörnqvists enda ”åtgärd” i ärendet ett mejl till JA där hon ber honom att vara ”varsam i sin kommunikation”. I ljuset av allt övrigt ska detta tolkas som ett försök att tysta JA.

Utredning

Göteborgs universitets internrevisions rapporter

Samma anmälan som skickats till UKÄ har också skickats till Göteborgs universitet. Dessutom har en anmälan gjorts till Göteborgs universitet avseende åtta specifika anställningar, desamma som beskrivs mer utförligt i anmälan till UKÄ. Med anledning av anmälningarna till universitetet och till UKÄ har internrevisionen vid Göteborgs universitet fått i uppdrag av universitetet att utreda frågan. Internrevisionen har därefter lämnat två revisionsrapporter i vilka man granskat anställningsförfarandet vid humanistiska fakulteten, dels ”Revisionsrapport: Angående anställningsförfarandet – regelefterlevnad i åtta specificerade fall” och dels ”Revisionsrapport: Angående regelefterlevnad i anställningsförfarandet”.

Göteborgs universitet har gett in dessa rapporter till UKÄ. I rapporterna anger internrevisionen bl.a. följande.

Revisionsrapport: Angående anställningsförfarandet – regelefterlevnad i åtta specificerade fall

Det står klart att felaktiga beslut fattats. Utlysning i enlighet med anställningsförordningen har inte skett i något fall, anställningar 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.

Följande är i sammanhanget centralt:

Varje ny anställning ska 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 ska tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

Beträffande frågan om hänvisning till så kallade särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning gjorts i betydligt större utsträckning än vad som varit möjligt. Särskilda skäl ska tolkas med stor restriktivitet och det ska om utlysning inte sker ha gjorts en noggrann prövning.

Vad gäller regelverket i LAS är detta att betrakta som en så kallad 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 i de åtta specifika fallen. Ett antal omständigheter av betydelse för den vidare bedömningen har dock noterats:

- Det har historiskt funnits en ordning enligt vilken dekanen i förväg ska godkänna kommande inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanus om tillsvidareanställning/inlasning. De relaterade reglerna i LAS har i praktiken felaktigt kommit att fungera som ett alternativt anställningsförfarande vid sidan av anställningsförordningens regler om utlysning.
- 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 har kunnat tolkas, och har tolkats, såsom att det varit 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.
- Det har förekommit 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

Ovanstående omständigheter har bidragit till att skapa ett förhållningssätt, närmast att likna vid en praxis, i dessa frågor. Internrevisionen gör bedömningen 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 ska betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men är en relevant omständighet.

En prövning av disciplinansvarsfrågan är en rimlig 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. Internrevisionen gör dock bedömningen att det inte finns skäl att föra något av de åtta fallen vidare till Statens ansvarsnämnd och/eller Personalansvarsnämnden.

Revisionsrapport: Angående regelefterlevnad i anställningsförfarandet
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 stadgar. Anmälan, som är adresserad till UKÄ, tar upp 95 specifika fall, varav huvuddelen hänför sig till den humanistiska fakulteten.

Följande är centralt:

Varje ny anställning ska 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 ska tillkännages. I annat fall vinner beslutet inte laga kraft.

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 återopats och anställning har skett med återopande av LAS utan att villkoren för att tillämpa lagen varit uppfyllda. Dessa frågor är sannolikt inte isolerade till den humanistiska fakulteten.

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

Såsom framgår ovan ska varje ny anställning, 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.

Internrevisionen bedömer att inlasning som metod har kommit att utvecklas till ett etablerat spår vid sidan av anställningsförordningens regler. Anställningsförordningen har som en konsekvens trängts undan. Detta sammanfaller med vad som hävdas i anmälan, dvs. framväxten av en kulturell ordning vilken inte varit i överensstämmelse med lag och förordning.

Internrevisionen bedömer dock att det skett en påtaglig förbättring under 2015. Det står nu klart för berörda att utlysning i enlighet 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.

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 varit utfärdare i cirka 30 av fallen. Fyra av dessa fall hänför sig till hösten 2015 samt våren 2016.

Internrevisionen konstaterar att prefekten anlitat von Lodes advokatbyrå och att en promemoria i december 2014 erhållits från byrån innehållande bl.a. information om att institutionen är skyldig att utlysa alla anställningar, försåvitt det inte finns särskilda skäl. Prefekten får därför antas ha varit informerad om anställningsordningens grundläggande bestämmelser. Prefekten har beträffande fyra personer fattat beslut om förordnande efter det att hon erhöll promemorian från advokatbyrån.

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 anses ha agerat oaktsamt. Beträffande de fyra fallen där prefekten beslutat görs en annan bedömning. Prefekten har varit informerad, utifrån den promemoria som inhämtats på hennes eget initiativ, men hon har ändå valt att inte följa anställningsförordningen. Agerandet har skett med vetskap och kan betecknas såsom avsiktligt.

Beträffande frågan om hänvisning till så kallade särskilda skäl såsom anledning till att inte utlysa, är det internrevisionens uppfattning att sådan hänvisning gjorts i betydligt större utsträckning än vad som varit möjligt enligt 6 § anställningsförordningen. Särskilda skäl ska tolkas med stor restriktivitet och det ska om utlysning inte sker, alltid göras en noggrann prövning.

Vad gäller regelverket i LAS är detta att betrakta som en så kallad 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 dekanen i förväg ska godkänna kommande inlasningar. Prefekterna har haft att anhålla hos dekanen om tillsvidareanställning/inlasning. De relaterade reglerna i LAS har i praktiken felaktigt kommit att fungera som ett alternativt anställningsförfarande vid sidan

av anställningsförrordningens regler om utlysning. Ordningen framgår uttryckligen av dekanens delegationsbeslut, dnr A 2343/07, daterat den 22 december 2008."

- Universitetets anställningsordning har kunnat tolkas, och har tolkats, såsom att det varit i sin ordning att visstidsanställa lärare upp till sex månader utan att utlysa tjänsterna. Anställningsförrordningen 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 dekan har skriftligen tillfrågat HR-chefen beträffande huruvida kortare förordnanden ska 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 (den 14 december 2012) 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 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 etablerades för uppskattningsvis 15 år sedan. Ur det perspektivet anser internrevisionen att respektive persons agerande ska betraktas. Detta fråntar inte respektive beslutsfattare från ansvar, men är en relevant omständighet. Allt sammantaget har bidragit till att skapa ett förhållningssätt i dessa frågor som är otillfredsställande ur ett arbetsrättsligt perspektiv. 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 ska åtalsanmälas med stöd av 22 § LOA. Åtalsanmälan ska 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 ska bedömas för att en medarbetare, som mer eller mindre medvetet anställt personal på ett sätt som strider mot anställningsförrordningen, ska 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, och anmälan ska 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 dekan 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. Dekanens 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 de fyra besluten 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 ansvars-nämnd/Personalansvarsnämnden för prövning.

Anmälarnas yttrande över internrevisionens rapporter

Anmälarna har kommit in med ett yttrande över interrevisionens rapporter. I yttrandet anges bl.a. följande.

1) De noterar att Göteborgs universitets internrevision konstaterat förekomsten av systematiska och omfattande olagligheter på lärosätet. Även universitetets personalenhet (Sektionen för arbetsgivarfrågor) har konstaterat att det är vanligt att chefer utan lagstöd kringgår tillsättningskraven i regeringsformen, LOA, anställningsförordningen och LAS. Ingen torde kunna anse detta sakernas tillstånd som annat än fullständigt häpnadsväckande.

Internrevisorn har inte heller haft något att erinra mot deras redogörelse för de 95 felaktiga anställningsbesluten. Detta innebär att universitetet i praktiken erkänner att det sedan en tid tillbaka upphört att fungera i enlighet med ett antal av de lagar och förordningar som avser att skydda samhället och enskilda individer från korrupktion av det slag som fått fäste på universitetet.

2) Ansvarsfrågan är bristfälligt utredd. I detta avseende är revisionsrapporten tyvärr direkt farsartad. Ett exempel på detta är urskuldandet av humanistiska fakultetens nu sittande dekan. Det är naturligtvis i princip möjligt att dekanen inte har agerat oaktsamt. Detta är dock ovidkommande. Dekanens samtal med personalchefen kan inte på något

sätt styrka en slutsats angående hennes egna anställningsbeslut. Samtalet ägde nämligen rum 2015 och gällde reglementet för tidsbegränsade anställningar. Det som redogjorts för i anmälan beträffande henne är emellertid nio beslut om tillsvidareanställningar. Dessa beslut är fattade mellan 2010 och 2012, dvs. det är fråga om beslut som tagits flera år innan dekanen finner för gott att konsultera personalchefen om reglementet för helt andra typer av anställningar.

3) Internrevisionen har korrekt återgivit 22 § punkten 1 c LOA, dvs. att åtalsanmälan ska lämnas om tjänstemannen är skäligen misstänkt för tjänstefel alternativt grovt tjänstefel. Men eventuellt missförstår internrevisionen 22 § LOA genom att ta för givet att lagrummets andra punkt begränsar en myndighets skyldighet att anmäla till åtal vid misstanke om brott.

I rapporten anger internrevisionen att den har inhämtat utlåtanden från extern juridisk expertis, MAQS Advokatbyrå, och att det på basis av dessa har konstaterats att fängelsestraff inte är den sannolika påföljden av en eventuell rättslig process. Men vad som inte framgår av revisionsrapporten är att advokatbyrån gör en väsentligen annan bedömning än internrevisionen vad beträffar det straffrättsliga ansvaret för de personer som är juridiskt ansvariga för haveriet vid Göteborgs universitet.

4) Internrevisionen vill ha det till att – med undantag för en prefekt – ingen av de myndighetsutövare som nämns i anmälan har handlat på ett sätt som uppfyller rekvisiten för brottslig gärning. Detta väsentligen på grund av att de alla verkat inom en ”felaktig praxis”.

Väl att märka är emellertid att all självständig myndighetsutövning sker under straffansvar. Att anställa personer är exempel på myndighetsutövning. Det är nonsens att hävda att det skulle finnas ett utrymme för att undkomma detta ansvar om man verkar inom en ”felaktig praxis”.

Det är synnerligen viktigt att UKÄ klargör för Göteborgs universitet att det faktum att en stor del av dess akademiska ledarskap bryter mot lag och förordning på intet sätt fritar enskilda lag- och förordningsförbrytare från straffrättsligt ansvar.

Göteborgs universitets rektors åtgärdsredovisning

Göteborgs universitets rektor har den 15 juni 2016 kommit in med en skrivelse benämnd ”Vidtagna åtgärder med syfte att kvalitetssäkra rekryteringsprocesserna med anledning av anmälan till Universitetskanslersämbetet avseende systematiska brott mot Lagen om anställningsskydd, Lagen om offentlig anställning och Högskoleförordningen”. I skrivelsen anges bland annat följande.

I samband med universitetets utvärdering av forskningen (RED10) uppmärksammades en relativt hög grad av internrekryteringar. Detta utgjorde utgångspunkt för en rad aktiviteter som haft till avsikt att utveckla och kvalitetssäkra rekryteringsprocessen av främst lärare.

Den 1 januari 2013 infördes en ny administrativ organisation inom universitetet i syfte att ge ett tydligare och effektivare administrativt stöd till verksamheten och bland annat stärka det lokala HR-stödet till prefekter eller motsvarande. Sedan den förändrade organisationen infördes har den centrala personalenheten initierat en rad åtgärder för att stödja och kompetensutveckla organisationens chefer och personalhandläggare:

- Universitetsgemensamma HR-nätverksmöten varje månad
- Fakultetsområdesbesök fyra gånger per år
- Utskick av nyhetsbrev vid behov
- Supportbrevlåda med normal svarstid inom ett dygn
- Obligatorisk utbildning i arbetsgivarfrågor inom ramen för universitetets chefsutvecklingsprogram
- Obligatorisk tvådagarsutbildning inom arbetsrätt för samtliga chefer
- Utbildningen "Att anställa" med medverkan av Arbetsgivarverket har genomförts.

Alla läraranställningar som kräver vetenskaplig/motsvarande konstnärlig kompetens inom Göteborgs universitet ska, om det inte finns särskilda skäl, utlysas både nationellt och internationellt. Andelen externrekryteringar inom gruppen forskande och undervisande personal har de senaste åren följts upp i universitetets årsredovisning. Denna uppföljning har visat att andelen internationella och externt rekryterade lärare har ökat markant de senaste åren.

Universitetet har påbörjat en uppföljning av andelen visstidsanställningar i syfte att framförallt minska antalet allmänna visstidsanställningar enligt 5 § LAS. Sedan 2014 medverkar HR-chefen som adjungerad i universitetets ledningsråd för att regelbundet informera om aktuella frågor inom HR-området. Betydelsen av rekryteringsfrågorna har också varit ett återkommande tema de senaste åren vid rektors möten med samtliga dekaner och prefekter.

Med anledning av otydligheter kring skyldigheten att ledigkunga anställningar enligt 6 § anställningsförordningen genomför Göteborgs universitet ett flertal åtgärder.

För att förtydliga vad som gäller kring information om lediga anställningar enligt 6 § anställningsförordningen beslutade styrelsen för universitetet den 26 april 2016 att ändra en skrivning i universitetets anställningsordning.

Personalenheten har därefter i flera sammanhang informerat om vad som gäller enligt 6 § anställningsförordningen och då framförallt tolkningen av när det kan finnas särskilda skäl att inte ledigkunga en anställning:

- Universitetets ledningsråd den 2 maj 2016
- Nätverksmöte med verksamhetens personalhandläggare den 4 maj 2016
- PM sänt till organisationens chefer och personalhandläggare den 4 maj 2016

Motsvarande information har också meddelats vid det möte som universitetsdirektören har haft med samtliga administrativa chefer vid Göteborgs universitet.

UKÄ:s remiss till Universitetsstyrelsen vid Göteborgs universitet

UKÄ har den 27 oktober 2016 remitterat ärendet till Universitetsstyrelsen vid Göteborgs universitet. I remissen har ämbetet utgått från den genomgång och den bedömning som internrevisionen vid universitetet har gjort avseende hanteringen av de aktuella anställningsärendena inom universitetet. Ämbetet angav att det bör framgå av remissvaret dels om styrelsen inte delar den bedömning som internrevisionen gjort, och dels om styrelsen anser att det förekommer felaktigheter i utredningen.

I remissen ställde UKÄ följande tre frågor till universitetsstyrelsen.

1. Internrevisionen har påtalat att felaktigheterna sannolikt inte är isolerade till den humanistiska fakulteten. Har detta påpekande föranlett några åtgärder inom andra fakulteter vid Göteborgs universitet?
2. I 14 § LOA finns bestämmelser om disciplinpåföljder för en arbetstagare som åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Internrevisionen har gjort bedömningen att det finns skäl att pröva frågan om disciplinpåföljd för prefekten vid institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori. Vilka åtgärder har universitetet vidtagit beträffande prefekten? Har internrevisionens rapporter föranlett åtgärder enligt nämnda regler beträffande andra anställda? Om inga åtgärder vidtagits, vänligen ange skälet till det.
3. Styrelsen ombeds slutligen att redogöra för vilka övriga åtgärder som internrevisionens rapporter har föranlett och vilka åtgärder som universitetet avser att vidta för att säkerställa att liknande händelser inte inträffar igen.

Universitetsstyrelsens svar på UKÄ:s remiss

Universitetsstyrelsen har den 9 december 2016 kommit in till UKÄ med ett yttrande i vilket den på i huvudsak följande sätt besvarat de tre frågor som UKÄ ställt.

1. Styrelsen delar internrevisionens bedömning gällande påpekandet om att bristande efterlevnad av 6 § anställningsförordningen inte enbart avser den humanistiska fakulteten. Detta innebär att åtgärder har vidtagits för hela universitetet, dvs. universitetsövergripande åtgärder som berör samtliga fakulteter, gemensamma förvaltningen, universitetsbiblioteket och övriga verksamheter inom Göteborgs universitet. Åtgärder och aktiviteter redovisas under punkten 3.
2. Göteborgs universitet har inte vidtagit någon åtgärd mot den före detta prefekten vid institutionen för filosofi, lingvistik och vetenskapsteori eller mot andra anställda.

Det bör i sammanhanget noteras att den före detta prefekten även står åtalad för brott mot efterforskningsförbudet.

Mot bakgrund av att den uppkomna juridiska situationen är komplex har Göteborgs universitet inhämtat en extern bedömning, från Lindahls Advokatbyrå, i frågan om tjänstefel och disciplinansvar. Av Lindahls rapport framgår att det inte föreligger någon rättslig grund för uppsägning av den före detta prefekten. Vidare konstateras att frågan om disciplinåtgärd bör överlämnas till universitetets personalansvarsnämnd. Den externa juridiska bedömningen slår även fast att det inte föreligger skälig misstanke om att den före detta prefekten har gjort sig skyldig till tjänstefel av som lägst normalgraden, vilket innebär att universitetet saknar skyldighet att anmäla henne till åtal enligt 22 § LOA.

Göteborgs universitets personalenhet har bedömt att frågan om anställningar som inte utlysts, alternativt felaktigt ingångna anställningar, samt det anmälda brottet mot efterforskningsförbudet, ska betraktas som två separata händelser. Mot bakgrund av att händelserna skett i nära anslutning till varandra men ur ett disciplinhänseende bör bedömas tillsammans är personalenhetens bedömning att ärendena ska bli föremål för gemensam beredning.

Universitetet konstaterar att det enligt 18 § LOA, i nuläget och till dessa att lagakraftvunnen dom föreligger, är förhindrat att agera i frågan om disciplinansvar när det gäller frågan om det påstådda brottet mot efterforskningsförbudet. Mot bakgrund av vad som nämnts ovan gällande att samtliga omständigheter kommer att vägas samman vid bedömning av eventuell disciplinär påföljd, avser universitetet att avvakta ytterligare beredning i frågan om anställningar som inte har utlysts alternativt felaktigt ingångna anställningar. Universitetet är medvetet om att detta innebär en fördröjd handläggning av sistnämnda ärende men följer sedvanlig handläggning vid disciplinhantering.

Internrevisionens rapport har inte föranlett någon disciplinpåföljd avseende andra anställda då interrevisionen i rapporten gjort bedömningen att flertalet medarbetare inte agerat oaktsamt. Enligt internrevisionen har det funnits omständigheter som bidragit till att skapa ett förhållningssätt, närmast att likna vid en praxis. Internrevisionen menar att detta inte fråntar beslutsfattare från ansvar, men att det är en relevant omständighet.

Universitetet har kännedom om att ytterligare prefekter har blivit anmälda till åtal, men att åklagaren därefter beslutat att inte inleda förundersökning.

3. Styrelsen har den 26 april 2016 reviderat universitetets anställningsordning genom att ta bort den formulering som tidigare öppnade upp för möjligheten att förordna anställningar kortare än sex månader.

I samband med den uppdaterade anställningsordningens ikraftträdande har promemorian ”Information om Lediga anställningar”, daterad den 3 maj 2016, med förtydligande av vad som gäller avseende anställningsförordningen och informationsskyldigheten, den 4 maj 2016, kommunicerats till dekaner/prefekter/motsvarande, administrativa chefer och personalhandläggare. Rektor har vid ett flertal olika chefsmöten tydligt uttalat att 6 § anställningsförordningen ska följas.

Rektors ledningsråd, dvs. det högsta operativa organet med prorektor, dekaner, universitetsdirektör samt överbibliotekarie, har vid återkommande tillfällen behandlat problematiken kring anställningsfrågor.

Samma frågor har också behandlats på de möten som rektor kontinuerligt har med samtliga dekaner och prefekter, överbibliotekarien och universitetsdirektören. Även på dessa möten har tid alltid avsatts för arbetsgivarfrågor.

Utöver sedvanliga chefsmöten anordnades ett extrainsatt strategimöte den 5 september 2016 med dekaner och prefekter där enbart arbetsgivarfrågor diskuterades.

Därutöver har arbetsgivarfrågor kontinuerligt behandlats i de möten som universitetsdirektören har med administrativa chefer inom Göteborgs universitet.

Universitetets personalenhet anordnade den 14 november 2016 en HR-konferens med teman som anställningsfrågor samt rollen som myndighetsföreträdare respektive arbetsgivarföreträdare. Vidare representerade personalenheten den 23 november 2016 universitetet i en likartad nationell sektorskongress, vilken arrangerades av Arbetsgivarverket.

Göteborgs universitets personalenhet har vid universitetets interna HR-nätverk som riktar sig till personalhandläggare, administrativa chefer/motsvarande, diskuterat anställningsfrågor. Vid HR-nätverket den 8 juni 2016 respektive den 16 november 2016, diskuterades dessa frågor särskilt.

Universitetets personalenhet arbetar tillsammans med MAQS advokatbyrå med att ta fram nya interna anvisningar gällande tillämpning av särskilda skäl som grund för att inte informera om en ledig anställning.

Rektor har lyft anställningsfrågorna i SUHF:s arbetsgivargrupp, vilket resulterat i övergripande dialoger inom SUHF. Rektor har vidare, tillsammans med HR-direktören vid Linköpings universitet, varit i kontakt med utbildningsdepartementet för att påtala problematiken när det gäller den nuvarande ordningen.

I den av styrelsen fastställda riskanalysen för 2017 framgår följande riskområden: Risker förenade med bristande lag- och avtalsefterlevnad bl.a. vad gäller anställningar, rättstvister och bisysslor. Riskvärdet bedöms som högt och flera åtgärder är beslutade.

Avslutningsvis konstaterar styrelsen att anställningsfrågorna och därmed arbetsgivarfrågorna kommer att vara ett prioriterat område framöver.

Anmälarnas avslutande kommentarer

JA och CS har den 31 januari 2017 kommit in med en skrivelse i vilken man bl.a. anger följande.

I universitetsstyrelsens remissvar sägs inte något om att det, även efter det att internrevisionens rapport släppts och anställningsordningen ändrats, inte vidtagits några åtgärder mot befattningshavare beträffande vilka det är känt att de har fattat beslut om anställningar utan föregående utlysning. Detta trots att alla befattningshavare vid Göteborgs universitet efter internrevisionens rapport rimligen bör känna till att utlysningsskydd råder.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Författningsbestämmelser

Av 12 kap. 5 § regeringsformen följer att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Att vid anställning avseende ska fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, framgår även av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. Där anges också att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

I 5 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, (i dess lydelse fram till och med den 30 april 2016) anges följande. Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas

1. för allmän visstidsanställning,
2. för vikariat,
3. för säsongarbete, och
4. när arbetstagaren har fyllt 67 år.

Om en arbetstagare under en femårsperiod har varit anställd hos arbetsgivaren antingen i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år, eller som vikarie i sammanlagt mer än två år, övergår anställningen till en tillsvidareanställning.

Enligt 6 § första stycket anställningsförordningen ska en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

I tredje stycket samma bestämmelse anges att någon information inte behöver lämnas, om särskilda skäl talar mot det.

Särskilda skäl då någon information inte behöver lämnas finns enligt Arbetsgivarverkets skrift Att anställa 2014 (s. 30 och s. 34) till exempel då en arbetstagare omplaceras enligt 7 § 2 stycket LAS till en ledig anställning, eller om det finns någon arbetstagare med återanställningsrätt.

Av 12 kap. 2 § första punkten högskoleförordningen följer att beslut om anställning vid en högskola, med undantag av anställning som doktorand, överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Utgångspunkter för ämbetets granskning i ärendet

Universitetskanslersämbetet konstaterar inledningsvis att ämbetet haft att ta ställning till en omfattande och av anmälarna väl genomarbetad tillsynsanhållning mot Göteborgs universitet. UKÄ:s uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor innebär att ämbetet granskar lärosätenas tillämpning av gällande bestämmelser. UKÄ kan dock inte utreda om anställda vid Göteborgs universitet har brutit mot lag eller förordning på ett sådant sätt att det kan medföra straffrättsligt ansvar, eftersom det är polisen som är den myndighet som har till uppgift att utreda brott. UKÄ uttalar sig därför inte med anledning av vad anmälarna har uppgivit i denna del.

UKÄ har i remiss till universitetsstyrelsen ställt frågor som gäller disciplinpåföljder för arbetstagare enligt LOA. Vid tidpunkten för remissen var det för UKÄ oklart om och i så fall på vilket sätt universitetet avsåg att agera vad gäller eventuella disciplinpåföljder för anställda vid universitetet. Syftet med ämbetets frågor var att undanröja dessa oklarheter. Universitetsstyrelsen har i sitt remissvar uppgett att universitetet avvaktat med det disciplinära förfarandet mot den före detta prefekten tills dess att lagakraftvunnen dom föreligger vad gäller brott mot efterforskningsförbudet. Enligt universitetsstyrelsens svar har några disciplinära åtgärder inte vidtagits mot andra anställda då dessa inte bedömts ha agerat oaktsamt. Styrelsen har också redogjort för bedömningen beträffande den före detta prefekten att skälig misstanke om tjänstefel inte föreligger och att det därmed inte finns någon skyldighet för universitetet att anmäla till åtal. UKÄ noterar styrelsens svar men uttalar sig inte vidare i dessa frågor, eftersom ämbetet inte kan överpröva universitetets bedömningar.

JA och CS har hänvisat till 95 anställningsbeslut, huvudsakligen fattade vid humanistiska fakulteten vid Göteborgs universitet under perioden 2000-2015, som de menar är fattade i strid med gällande regler. UKÄ kommer dock inte att uttala sig om varje enskilt anställningsbeslut utan har inriktat granskningen på att få en generell bild av hur universitetet agerat vid anställningsförfarandena. I avsaknad av påpekanden från universitetsstyrelsen utgår ämbetet från att styrelsen delar de bedömningar som gjorts i de båda rapporterna från internrevisionen. Granskningen föranleder UKÄ att göra följande uttalanden.

Information om lediga anställningar enligt 6 § anställningsförordningen

Enligt anmälarna har universitetet, i strid med 6 § anställningsförordningen, inte informerat om någon av de anmälda anställningarna. Universitetets internrevision har bekräftat detta och anfört att universitetet, i betydligt större utsträckning än vad som varit möjligt enligt 6 § anställningsförordningen, hänvisat till särskilda skäl som anledning till att inte informera om de lediga anställningarna. Även universitetsstyrelsen har bekräftat detta. Såväl internrevisionen som universitetsstyrelsen har dessutom påpekat att förfarandet sannolikt inte enbart gäller den humanistiska fakulteten.

Av utredningen i ärendet har framgått att en av orsakerna till att universitetet inte informerat om de lediga anställningarna har varit att universitetet haft en anställningsordning som tolkats på så sätt att det varit möjligt att visstidsanställa lärare upp till sex månader utan utlysning. UKÄ noterar att äldre bestämmelser i högskoleförordningen gav universitet och högskolor en möjlighet att avstå från att lämna information om lediga läraranställning om dessa avsåg en tid som var kortare än sex månader. Denna möjlighet upphörde dock den 1 januari 2011 varvid anställningsförordningens bestämmelser om information om lediga anställningar började gälla även för dessa kortare anställningar (se prop. 2009/10:149 s.71). Göteborgs universitets anställningsordning har dock förblivit oförändrad så länge som fram till den 26 april 2016, dvs. mer än fem år efter det att den rättsliga möjligheten att avstå från att lämna information om lediga läraranställningar upphörde.

Det är således ostridigt att Göteborgs universitet i ett stort antal beslut om anställningar, som fattats under en lång period, brutit mot informationsplikten i 6 § anställningsförordningen. I och med detta agerande har universitet fråntagit intresserade personer möjligheten att söka anställningarna. Därmed kan det ifrågasättas om universitetet kan anses ha uppfyllt kravet i 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § LOA, att vid anställning ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet, eftersom det kan ha funnits andra mer lämpade personer än de som anställdes, som hade velat söka anställningarna om dessa hade lysts ut.

Beslut om tillsvidareanställningar utan stöd i lagen om anställningsskydd

Enligt 5 § andra stycket LAS övergår en tidsbegränsad anställning till en tillsvidareanställning om en arbetstagare under en femårsperiod varit anställd hos arbetsgivaren antingen i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år, eller som vikarie i sammanlagt mer än två år. Bakgrunden till att arbetsgivarens möjligheter att avtala om tidsbegränsade anställningar begränsats genom lag, är att regeringen ansett att den typen av anställningar medför en otrygghet för arbetstagarna (se prop. 2005/06: 185 s. 42). Bestämmelsen är således inriktad på att skydda arbetstagaren, och har inte tillkommit för att användas av arbetsgivaren i rekryteringssyfte.

Anmälarna har uppgett att i 17 av de anmälda ärendena (av anmälarna benämnda som typ 2a, typ 2b och typ 2c) har universitetet, förutom att det inte informerat om anställningarna enligt 6 § anställningsförordningen, dessutom låtit tidsbegränsade anställningar övergå till tillsvidareanställningar med hänvisning till LAS, trots att förutsättningarna för

att tillämpa LAS inte varit uppfyllda. Detta har skett genom att prefekter i förväg haft att ansöka hos dekanen om att få olika personer ”inlasade”. Universitetets internrevision har i sina revisionsrapporter bekräftat att anmälarnas uppgifter i denna del stämmer.

UKÄ konstaterar att universitetet tillämnat ett anställningsförfarande som saknat stöd i LAS.

Sammanfattande slutsatser och allvarlig kritik mot Göteborgs universitet
Som framkommit ovan har Göteborgs universitet, i ett stort antal fall som sträcker sig över en lång tid, inte informerat om lediga anställningar, vilket strider mot 6 § anställningsförordningen. Det kan ifrågasättas om universitetet följt 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § LOA där det fastslås att vid anställning ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Universitetet har dessutom låtit tidsbegränsade anställningar övergå till tillsvidareanställningar med hänvisning till LAS, trots att det saknats förutsättningar att tillämpa den lagen. Eftersom universitetets agerande har omöjliggjort för andra att söka och få de aktuella anställningarna, måste detta även anses gå emot målsättningen att stimulera de anställdas möjlighet till rörlighet mellan olika lärosäten, som regeringen uttalat vid flera tillfällen (se t.ex. prop. 2009/10:149 s. 53-54).

Sammantaget finner Universitetskanslersämbetet att Göteborgs universitet förtjänar allvarlig kritik på grund av den felaktiga rättstillämpningen.

Göteborgs universitets förbättringsåtgärder och UKÄ:s uppföljning
Såväl Göteborgs universitets rektor som dess styrelse har i yttranden till UKÄ beskrivit ett antal universitetsövergripande förbättringsåtgärder i syfte att komma till rätta med det felaktiga anställningsförfarande som tillämpats vid universitetet. UKÄ ser positivt på detta och utgår från att åtgärderna kommer att förbättra förutsättningarna för universitetet att tillämpa de aktuella reglerna korrekt i fortsättningen.

Med tanke på de allvarliga brister som framkommit i ärendet avser UKÄ dock att under 2018 följa upp handläggningen av anställningsärenden vid Göteborgs universitet. Detta kommer att ske genom att UKÄ granskar slumpmässigt utvalda anställningsärenden vid universitetet.

Med dessa besked och med den allvarliga kritik som nu riktats mot Göteborgs universitet, avslutar Universitetskanslersämbetet ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av tf. myndighetschefen Annika Pontén efter föredragning av verksjuristen Christoffer Svensson i närvaro av avdelningschefen Christian Sjöstrand samt chefsassistenten Agnes Ers.

Annika Pontén

Christoffer Svensson

Kopia till:

JA

CS