

BESLUT

Datum

2017 -07- 21

Dnr

5350-16-21

Aktbilaga 34

KLAGOMÅL MOT UPPSALA UNIVERSITET; FRÅGA OM REGERINGSFORMENS FÖRBUD MOT REPRESSALIER HAR ÅSIDOSATTS

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern gör vissa uttalanden om innebörden av det repressalieförbud som anses följa av 2 kap. 1 § regeringsformen.

Ärendet

Bakgrund

Mojgan Seraji hade under åren 2010–2013 en doktorandanställning på Uppsala universitet vid institutionen för lingvistik och filologi, som hör till den språkvetenskapliga fakulteten. Därefter var hon knuten till institutionen som aktiv doktorand med individuell studieplan fram till sin disputation i maj 2015. Från och med juni 2015 hade hon inte någon fortsatt anställning på universitetet.

Beáta Megyesi är prefekt på institutionen för lingvistik och filologi. Hon var under perioden januari 2010 – januari 2015 biträdande handledare åt Mojgan Serajii.

I slutet av år 2015 uppstod en konflikt mellan Mojgan Seraji och Beáta Megyesi. Ett skäl till detta ska ha varit att Mojgan Seraji kritiserade Beáta Megyesi för vetenskaplig oredlighet för att hon på sin hemsida länkat till Mojgan Serajis forskningsarbeten och hävdade att hon varit delaktig i arbetena. Beáta Megyesi delade inte Mojgan Serajis uppfattning, men tog så småningom bort länkarna från sin hemsida. Någon anmälan om vetenskaplig oredlighet gjordes inte.

Den 1 februari 2016 ägde viss e-postkommunikation rum mellan Mojgan Seraji och Beáta Megyesi. Anledningen var att Mojgan Seraji begärde ett intyg för en ansökan om internationell postdok. Detta framgick i ett e-postmeddelande från Mojgan Seraji till Beáta Megyesi kl. 02.58. Senare samma dag, kl. 11.06, skickade Mojgan Seraji ytterligare ett e-postmeddelande med önskemål om att intyget skulle skickas till henne senast kl. 15.00 samma

dag. Skälet sades vara att ansökan skulle ges in vid fyrtiden. Beáta Megyesi skickade ett svar med anledning av meddelandena. Svaret, som skickades kl. 15.24, hade följande lydelse.

Jag kan inte godkänna ditt postdocprojekt av flera skäl. VRs postdoctjänster ger inte full finansiering utan förväntar sig en medfinansiering av institutionen, framför allt för de(t) år den sökande vistas på sin heminstitution. Någon projektbudget har du inte bifogat så jag vet inte vad medfinansieringsbeloppet exakt skulle hamna på, men det brukar handla om flera hundra tusen kronor årligen. Med anledning av de tidigare allvarliga arbetsmiljöproblem som har uppstått och som jag påpekat – senast i höstas – kan jag inte prioritera och bevilja din ansökan.

Därefter skickade Mojgan Seraji ytterligare ett e-postmeddelande med följande innehåll.

Detta var inte för en VR ansökan. Jag tycker att VRs postdoctjänster täcker dessa kostnader. Men jag är inte säker, jag ska utreda detta. Om det är så, betyder detta att ingen på institutionen får ansöka för internationell postdok framöver? Eller bara jag?

Beáta Megyesi svarade i ett e-postmeddelande enligt följande.

Generellt gäller att när man ansöker hos institutionen om att få placera projekt på institutionen måste man först ange vad ansökan gäller och bidragsgivarens villkor för projektet, utarbeta en budget som Georg hjälper till med och informera prefekt om ansökans innehåll. Därefter fattar prefekt beslut om projektet kan godkännas beroende på finansärens medfinansieringskrav, villkor, institutionens behov och möjligheter, etc. Det är bra att göra detta i god tid för att vi hinner handlägga ärendet.

När det gäller ditt särskilda ärende hänvisar jag till de arbetsmiljöproblem som jag påpekat i samband med vår diskussion i höstas. Risken för fortsatta problem är mycket stor och jag kan inte bevilja din ansökan.

Klagomålet och utredningen

I en anmälan till Justitiekanslern den 20 september 2016 begärde organisationen Academic Rights Watch att Justitiekanslern skulle inleda förundersökning för att utreda om Beáta Megyesi, med anledning av den kritik som Mojgan Seraji hade riktat henne, gjort sig skyldig till en otillåten repressalie.

Justitiekanslern beslutade den 25 oktober 2016 att inte inleda förundersökning, men att inom ramen för sitt tillsynsuppdrag utreda om Beáta Megyesis agerande kunde anses stå i strid med den rätt att fritt uttrycka sig och det allmänna förbud mot repressalier som anses följa av regeringsformen (RF). Vidare beslutade Justitiekanslern att utreda om Beáta Megyesis agerande uppfyller RF:s krav på saklighet och opartiskhet. Mot den bakgrunden inhämtades ett yttrande från Uppsala universitet.

Universitetet har, genom prorektor Anders Malmberg, anfört bl.a. följande angående frågan om det allmänna repressalieförbudet har överträtts.

[...] Beáta Megyesi [har] inte förbjudit Mojgan Seraji att söka forskningsmedel, eller på annat sätt motarbetat Mojgan Serajis möjligheter att ansöka. Mojgan

Seraji lämnade in den i ärendet aktuella begäran om intyg för postdoc-ansökan samma dag som hon ville få det aktuella intyget. Det var vidare något oklart vad det var begäran gällde och det fanns inget underlag bifogat till hennes begäran. Beáta Megyesi tolkade det som att begäran skulle ses som en ansökan som skulle behandlas enligt, vid institutionen, normala rutiner.

Mojgan Seraji hade inte lämnat något underlag för ansökan och det fanns således inte något material att ta ställning till och inte heller möjlighet att diskutera med övriga som normalt sett hjälper till i beredningen av dessa ärenden. Mojgan Seraji har tidigare lämnat in ansökningar utifrån gällande rutiner och känner till hur det ska gå till. Beáta Megyesi ville ändå svara Mojgan Seraji så snart som möjligt eftersom Mojgan Seraji, i en kompletterande e-post, angett att hon behövde få svar inom fyra timmar. Beáta Megyesi svarade då med bl.a. hänvisningar till vad som krävs för att institutionen ska kunna ta ställning till en postdoc-ansökan men även med att hänvisa till arbetsmiljöproblem som varit. Med hänvisningen menade Beáta Megyesi att det kunde anses olämpligt att hon fortsättningsvis skulle handlägga Mojgan Serajis frågor. Formuleringarna i Beáta Megyesis e-postsvar kan, tagna ur sitt sammanhang, felaktigt tolkas som att Mojgan Seraji inte kunde få sin ansökan beviljad på grund av tidigare arbetsmiljöproblem.

Det fanns dock inte någon möjlighet att, i det läget, godkänna ansökan, eftersom det inte fanns någon fullständig ansökan att ta ställning till. Det framgår också att det krävdes mer information och underlag från Mojgan Serajis sida. Beáta Megyesi lämnade därefter över hanteringen av frågor från Mojgan Seraji till den biträdande prefekten som även han lämnade information om vad som krävs av en ansökan. Mojgan Seraji fick också svar från utbildningsledaren angående ansökningar.

Som framgår av yttrandena har hanteringen av Mojgan Serajis begäran om postdoc-intyg inte berott på den tidigare arbetsrelationen mellan Beáta Megyesi och Mojgan Seraji utan hanterats utifrån de rutiner som finns vid institutionen/universitetet. Åtgärderna har alltså inte varit ägnade att inskränka Mojgan Serajis rätt att uttrycka sig fritt eller vara någon form av repressalie på grund av vad hon uttryckt eller kunnat uttrycka.

Angående frågan om de åtgärder som Beáta Megyesi har vidtagit rörande Mojgan Seraji uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § RF har prorektor anfört följande.

Mojgan Seraji har själv vänt sig direkt till Beáta Megyesi med sin fråga. Hon ville ha svar inom bara några timmar. Beáta Megyesi, som var på tjänsteresa, gjorde bedömningen att Mojgan Seraji behövde få ett snabbt svar och alternativet var i det läget bara att hon själv svarade. Hon hänvisade i sitt svar till att det krävdes mer underlag och att det kunde anses olämpligt att hon själv handlade Mojgan Serajis ansökan mot bakgrund av det som varit. När Beáta Megyesi kom tillbaka till sin arbetsplats såg hon till att ordna att den biträdande prefekten fick ansvar för att handlägga Mojgan Serajis ansökan. [...]

Beáta Megyesi hade inte möjlighet att hantera och godkänna ansökan eftersom det inte fanns något underlag att bedöma. Därför krävdes det kompletteringar från Mojgan Serajis sida och i den fortsatta kommunikationen från institutionen gavs ytterligare informat-

ion om det till henne. Eftersom det kunde anses olämpligt att Beáta Megyesi skulle hantera ärenden gällande Mojgan Seraji såg hon, i samarbete med institution och fakultet, till att den biträdande prefekten fick detta ansvar.

Åtgärderna som har vidtagits har varit de enda aktuella åtgärder som har kunnat vidtas med anledning av Mojgan Serajis begäran. De kan inte anses vara oproportionerliga.

Rektor anser inte att någon åtgärd som vidtagits mot Mojgan Seraji kan anses strida mot kraven på saklighet och opartiskhet i regeringsformen.

I övrigt har universitetet hänvisat till ett yttrande från Beáta Megyesi, där hon angett bl.a. följande.

[...] Institutionen kräver att de som ämnar söka projekt ska kontakta prefekt och ekonomiadministratör i god tid innan man önskar lämna in en ansökan. Att inte ge någon information om ansökan och begära påskrift inom fyra timmar samma dag av prefekt är inte godtagbart enligt institutionens policy. MS har varit verksam vid institutionen sedan 2009 fram till juni 2015 och ska ha känt till dessa krav. Vid den aktuella tidpunkten var inte MS anställd vid institutionen. Men beskrivningen om handläggning av planerade ansökningar har stått i institutionens årligt uppdaterade verksamhetsplaner sedan 2010. Verksamhetsplanen distribueras varje år till alla verksamma på institutionen. Information har också getts muntligen på personalmöten. [...]

Med det sista stycket (i det sista e-postmeddelandet den 1 februari 2016; *Justitiekanslerns anmärkning*) menade jag inte att jag inte kan bevilja den aktuella ansökan (som jag inte kunde ta ställning till p.g.a. avsaknad av underlag) utan att ärendet kräver vidare hantering och utredning för framtida ansökningar samt att dessa inte kommer att handläggas av mig med hänvisning till arbetsmiljöproblemen. Efter att jag skickat mitt svar till MS skickade jag hela e-postkorrespondensen till dekanus samt biträdande prefekt samma eftermiddag. I ett telefonsamtal med dekanus dagen därpå enades vi om att ha ett möte om det inträffade direkt efter min tjänsteresa. Jag framförde att jag inte ville fatta beslut i ärenden som rör MS. Dekanus och biträdande prefekt enades om att biträdande prefekt skulle fatta beslut rörande MS och så skedde också. Därefter har jag inte haft någon kontakt med MS om framtida ansökningar och har inte känt till MS:s planer gällande detta.

Academic Rights Watch har kommit in med synpunkter på universitetets yttranden och anfört bl.a. att Beáta Megyesis svar har lämnats med utgångspunkten att det var fråga om en postdok-utlysning från Vetenskapsrådet, att det inte krävdes någon budget för sådana projekt och att detta var något som Beáta Megyesi var medveten om. Enligt Academic Rights Watch beviljade hon nämligen en internationell postdok-ansökan utlyst av Vetenskapsrådet från Mojgan Seraji under hösten 2015 utan att ställa krav på att hon först skulle presentera en budget.

Därefter har viss ytterligare skriftväxling förekommit. Beáta Megyesi har därvid pekat på att det av mejlkorrespondens den 1 februari 2016 inte framgick varifrån Mojgan Seraji tänkte söka medel, men att det av de uppgifter som lämnades kunde antas att ansökan inte gällde Vetenskapsrådets internationella postdok-utlysning.

Mojgan Seraji har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet och har huvudsakligen framfört liknande synpunkter som Academic Rights Watch.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får i princip bara begränsas genom lag och då i enlighet med de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–25 §§ RF.

Den som brukar sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), t.ex. genom att lämna uppgifter till vissa medier, får inte utsättas för andra sanktioner från det allmänna än sådana som är tillåtna enligt dessa grundlagar. Detta förbud mot repressalier omfattar varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för den enskilde. Ett uppsåtligt ingripande genom avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande är straffbart enligt regler i 3 kap. 5 § TF och 2 kap. 5 § YGL.

Ett allmänt repressalieförbud anses gälla även utanför TF:s och YGL:s område. Det är en allmän yttrandefrihetsprincip som anses följa redan av RF (jfr JO 2010/11 s. 605 och Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, andra upplagan, s. 143 ff.).

Av 1 kap. 9 § RF framgår vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Justitiekanslerns bedömning

De frågor som främst aktualiseras i ärendet är om Beáta Megyesis vidtagit åtgärder som har inneburit en begränsning av Mojgan Serajis yttrandefrihet och som innefattat otillåtna repressalier mot henne. Fråga är också om åtgärderna är förenliga med RF:s krav på saklighet och opartiskhet.

Det är däremot inte en uppgift för Justitiekanslern att ta ställning till om Mojgan Seraji har haft fog för sin uppfattning att Beáta Megyesi gjort sig skyldig till vetenskaplig oredlighet eller om det förekommit arbetsmiljöproblem på institutionen som i något avseende kan anses relaterade till Mojgan Seraji. De argument som har förts fram i dessa delar kommer därför inte att behandlas närmare.

Enligt klagomålen har negativa åtgärder vidtagits mot Mojgan Seraji på grund av den kritik hon riktat mot Beáta Megyesi. Det har inte kommit fram att denna kritik skulle ha framförts i sådana former att bestämmelserna i TF eller YGL skulle vara tillämpliga. Vad Justitiekanslern ska ta ställning till är därför om åtgärden mot Mojgan Seraji har stått i strid med hennes rätt att fritt uttrycka sig och det förbud mot repressalier som anses följa av 2 kap. 1 § RF.

I februari 2016, då de aktuella e-postmeddelandena skickades, var Mojgan Seraji inte längre arbetstagare vid Uppsala universitet. Det kan dock inte anses att en åtgärd som, utanför det straffbara området, är otillåten enligt TF och YGL mot en arbetstagare vid en myndighet skulle vara tillåten om den träffade någon utomstående (se prop. 2009/10:81 s. 43). Detsamma får anses gälla vid tillämpning av RF. Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person har yttrat behöver dock inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin yttrandefrihet (se JO 2010/2011 s. 605).

I e-postmeddelandena finns det formuleringar som ger intryck av att Beáta Megyesis besked att hon inte kunde prioritera och bevilja Mojgan Serajis ansökan grundade sig på uppfattningen att Mojgan Seraji hade varit en del av de påstådda arbetsmiljöproblemen på institutionen. Det underlag som är tillgängligt i ärendet här talar också för att Beáta Megyesi med uttrycket ”allvarliga arbetsmiljöproblem” har syftat på de anklagelser om vetenskaplig oredlighet som Mojgan Seraji riktat mot henne under hösten 2015. Formuleringarna är dock allmänt hållna och det går inte att bortse ifrån att det förekommer uppgifter i utredningen som tyder på att hänvisningen till arbetsmiljöproblem kan ha haft sin grund även i andra förhållanden än att Mojgan Seraji brukat sin yttrandefrihet.

Beáta Megyesi har förklarat formuleringarna i e-postmeddelandena med att hennes avsikt var att förmedla att det var olämpligt att hon fortsättningsvis skulle handlägga Mojgan Serajis frågor. Även om det inte framstår som det mest närliggande sättet att uppfatta formuleringarna, kan hennes förklaring inte helt avfärdas. Bortsett från att det finns visst utrymme för tolkning av formuleringarna noterar jag att Beáta Megyesi redan samma dag informerade dekanus och den biträdande prefekten om den e-postkommunikation som förekommit mellan henne och Mojgan Seraji. Såvitt framgår av utredningen ledde detta till att handläggningen av Mojgan Serajis ärende, i enlighet med Beáta Megyesis önskemål, därefter kom att hanteras av andra företrädare för universitetet.

Vidare framgår det av e-postmeddelandenas ordalydelse att det fanns även andra skäl till – i vart fall på då föreliggande underlag – att inte utfärda ett sådant intyg som Mojgan Seraji efterfrågade. Det kan i den delen konstateras att det i ärendet har redovisats olika uppfattningar om huruvida kravet på att presentera en projektbudget i detta fall varit sakligt befogat eller inte. Någon klar inställning till om universitetet delar Academic Rights Watchs uppfattning att det inte har krävts någon projektbudget i det fall ansökan gällt en internationell postdok utlyst av Vetenskapsrådet har inte redovisats. Möjligt stämmer det att ett sådant krav inte ställdes från Vetenskapsrådets sida. Någon säker slutsats kan dock inte dras utifrån det underlag som finns i ärendet. Jag noterar också att det av den utskrift från Vetenskapsrådets webbplats som Academic Rights Watch har hänvisat till framgår att Vetenskapsrådet förutsätter att medelsförvaltaren, såsom ansvarig arbetsgivare, täcker erhållna kostnader utöver det erhållna schablonbeloppet.

Det kan konstateras att Mojgan Seraji, i det första e-postmeddelandet, inte informerade Beáta Megyeesi om vilken postdok som avsågs med ansökan. Inte desto mindre verkar Beáta Megyeesi svar, där hon hänvisade till "VRs postdoctjänster", ha lämnats utifrån uppfattningen att det var en postdok utlyst av Vetenskapsrådet som Mojgan Seraji avsåg att söka. Vad hon grundade detta antagande på framgår inte. Det framgår inte i ärendet vilka överväganden Beáta Megyeesi gjorde innan hon skickade sitt svar. Utifrån tillgänglig utredning finns det inte underlag för att ifrågasätta den utgångspunkt Beáta Megyeesi verkar ha haft då hon svarade på Mojgan Serajis e-postmeddelande, dvs. att universitetet krävde en projektbudget för att kunna ta ställning till Mojgan Serajis begäran. Vid detta ställningstagande har beaktats att de uppgifter som Mojgan Seraji lämnat i sitt e-postmeddelande har varit ytterst knapphändiga. Vidare har Beáta Megyeesi möjlighet att närmare sätta sig in i ärendet rimligen varit högst begränsad med tanke på den korta tid som stod till hennes förfogande.

Till bilden hör vidare att en förutsättning för att beviljas bidrag från Vetenskapsrådet i princip synes ha varit att sökanden är anställd av medelförvaltaren – i detta fall Uppsala universitet – när bidragsperioden börjar. Det framgår av utskriften från Vetenskapsrådets webbplats att medelförvaltaren beslutar om anställningsform, lön och anställningsvillkor. Vid övervägande inför en sådan anställning framstår det, enligt min mening, som ett högst berättigat krav från universitetets sida att sökanden i god tid presenterar ett underlag att ta ställning till. Den omständigheten att Beáta Megyeesi tidigare kan ha godkänt en ansökan från Mojgan Seraji om internationell postdok utlyst av Vetenskapsrådet utan att ställa något krav på projektbudget föranleder inte någon annan bedömning från min sida.


Mot denna bakgrund kan jag inte se att utredningen ger mig tillräckligt underlag för bedömningen att Beáta Megyeesi hantering av Mojgan Serajis framställning utgjorde en reaktion på den kritik som hon tidigare hade framfört mot Beáta Megyeesi. Det saknas då anledning för mig att ta ställning till frågan om Beáta Megyeesi krav på en projektbudget samt hennes beslut att inte utfärda det begärda intyget kan anses utgöra en otillåten repressalie enligt RF.

Av de skäl som har redovisats finner jag inte heller anledning att rikta kritik mot Beáta Megyeesi för att hon skulle ha åsidosatt kraven på saklighet och opartiskhet. Hon borde dock inte ha uttryckt sig på ett sådant sätt att det kunnat ifrågasättas om svaret på Mojgan Serajis framställning vilade på saklig grund. För att undvika missförstånd och risken att bli uppfattad som icke objektiv hade det varit bättre om Beáta Megyeesi uttryckt sig tydligare eller att hon direkt hade hänvisat Mojgan Seraji till dekanus eller biträdande prefekt.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande eller åtgärd från min sida. Jag förutsätter emellertid att ledningen för

Uppsala universitet, mot bakgrund av det inträffade, överväger hur man inom universiteten kan öka medvetenheten om de viktiga frågor och inte sällan svåra bedömningar och gränsdragningar som aktualiseras av detta beslut.

Ärendet har föredragits av Carin Häckter. I ärendets slutliga beredning har även byråchefen Daniel Kjellgren deltagit.



Anna Skarhed

Exp. till

Academic Rights Watch

Mojgan Seraji

Uppsala universitet (dnr UFV 2016/1805)

Beáta Megyesi