

Göteborgs universitet
Rektor
Box 100
405 30 Göteborg
Universitetets dnr F 43 440/06

Teresa Edelman

2007-02-06
Reg.nr 31-3631-06

Anmälan mot Göteborgs universitet om kommunikationsplikt inför anmälan till Statens ansvarsnämnd

Ärendet gäller frågan om universitetets kommunikationsplikt inför anmälan av en universitetslärare till Statens ansvarsnämnd. Även fråga om universitetet har rätt att hindra en professor, som har fått en disciplinpåföljd, från att söka forskningsbidrag.

Anmälan

N N, som innehar en anställning som professor i pediatrik tillväxtforskning vid Göteborgs universitet, har ifrågasatt universitetets förfarande att ha anmält henne till Statens ansvarsnämnd för brott utan att ha låtit henne yttra sig över brottsmisstankarna. Hon har också ifrågasatt universitetets vägran att, efter ansvarsnämndens beslut den 15 juni 2006, godkänna henne som huvudman för att söka forskningsbidrag.

I sin anmälan och ett senare bemötande av universitetets yttrande har hon anfört i huvudsak följande.

Efter en internrevision, som avslutades med en revisionsrapport den 3 januari 2006, tillsatte universitetet en utredning som utmynnade i en rapport daterad den 6 februari 2006. Utredningsgruppen föreslog att chefen för Sahlgrenska Akademin skulle begära att rektorn ansöker hos Statens ansvarsnämnd om att hon skall avskedas och anmälas till åtal. Utredningens förslag fick hon inte kännedom om på annat sätt än att den dåvarande dekanen Pam Fredman per telefon den 8 februari 2006 meddelade henne att en anmälan skulle ges in till ansvarsnämnden samma dag. Varken i samband med revisionen eller efter utredningsgruppens rapport fick hon någon möjlighet att yttra sig och klargöra de direkta fel och missuppfattningar om förhållanden som hon menade fanns i materialet.

Statens ansvarsnämnd skrev omgående till Göteborgs universitet och begärde komplettering, bl.a. om de resor beträffande vilka brottsmisstanke anmäls hade utförts i tjänsten eller privat. Universitetet svarade att denna fråga inte närmare hade utretts. Förhållandena var i princip de samma vad gäller brottsmisstanken avseende advokatkostnader, dvs. de hade kunnat utredas om man hade kontaktat henne före anmälan.

Samma dag som anmälan kom in till Statens ansvarsnämnd återfanns artiklar i göteborgspresen, bl.a. Göteborgs Posten, med rubriken "Internationellt känd forskare

misstänks för förskingring av universitetets medel”. I artikeln namngavs hon och det angavs att hon var misstänkt för bl.a. förskingring och riskerade både åtal och avsked.

I ett delbeslut den 12 april 2006 meddelade ansvarsnämnden att den inte avsåg att varsla hennes fackliga organisationen om avsked. Ansvarsnämnden tillfrågade då också universitetet om det önskade att nämnden även skulle behandla frågan om tjänsteförseelse – vilket universitetet meddelade att man önskade. Den 15 juni 2006 meddelade ansvarsnämnden sitt beslut om att hon hade gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, dels genom att hon själv hade attesterat sina resekostnader och advokatkostnader i tjänsten, dels på grund av vissa överträdelse av upphandlingsreglementet. Hon friades emellertid helt från misstanken om brott och kvarstår i sin tjänst som professor.

Efter det att ansvarsnämnden meddelat sitt beslut vägrade universitetet genom prefekten Ian Milson att påteckna ansökan till Vetenskapsrådet om forskningsbidrag med henne som huvudman. Tidigare hade beslutats att hon skulle utforma och som huvudman ge in ansökan till Vetenskapsrådet avseende forskningsbidrag för en grupp seniora forskare. Först samma dag som ansökan skulle inges till Vetenskapsrådet meddelade Ian Milson att han inte skulle komma att underteckna ansökan, vilken därmed kom att falla. När hon senare tog upp frågan om att kontakta Vetenskapsrådet för att om möjligt få ansökan behandlad, meddelade prefekten att han saknade förtroende för henne ur ekonomisk synpunkt (men inte som forskare) och att han därför vidhöll sin vägran att acceptera henne som huvudman för en ansökan om forskningsbidrag. Bedömningen, som måste ha baserats på de förhållanden som prövades av ansvarsnämnden, leder till vad hon anser vara en dubbelbestraffning, vilket dessutom hindrar henne i hennes fortsatta verksamhet inom pediatrik tillväxtforskning. Beslutet innebär även en långtgående särbehandling av henne som professor. Den principiella frågan är även om universitetet kan fatta ett generellt beslut om att en professor inte äger rätt att söka forskningsbidrag.

Göteborgs universitets yttrande

Universitetet har ombetts att yttra sig över N Ns anmälan och anför i huvudsak följande.

De försök att nå N N innan ansökan lämnades in lyckades inte, vilket är beklagligt. Universitetet menar samtidigt att det inte har någon skyldighet att låta N N yttra sig innan ansökan ges in till Statens ansvarsnämnd. Myndigheters kommunikationsplikt enligt 17 § förvaltningslagen gäller endast inför slutliga beslut som rör myndighetsutövning mot enskild. Då det här var fråga om att inleda ett förfarande i Statens ansvarsnämnd var det inte ett slutligt beslut. Beslutet hade inte någon självständig rättsverkan gentemot N N. Avskedande och åtalsanmälan rör arbetsgivaren och arbetstagaren i deras tjänsterelation och utgör även av detta skäl inte myndighetsutövning.

Om Högskoleverket trots allt skulle finna att förvaltningslagens regler om kommunikation är tillämpliga på ärendet vill universitetet tillägga följande.

Det aktuella ärendet inleddes med en internrevision och som ett led i detta arbete hade internrevisorn i början av december 2005 ett möte med N N där han gick igenom de synpunkter han hade och ställde en del frågor. N N åtog sig att återkomma med vissa uppgifter, något som hon, trots en påminnelse om det, dock inte gjorde innan revisionsrapporten färdigställdes i början av januari 2006. I ett senare skede av universitetets utredning lämnade N N på eget initiativ till prefekten sina skriftliga kommentarer till revisionsrapporten och dessa kommentarer tog universitetets utredningsgrupp del av. N N har således redan yttrat sig över i stort sett alla de uppgifter som har tillförts ärendet.

Vidare är det så att universitetet var bundet av de tidsfrister som gäller i samband med avskedande. Kommunikation rymdes därför inte inom den tid som stod universitetet till buds.

Ett beslut att inte godta N N som huvudansvarig för ansökan om forskningsbidrag är inte att jämställa med en disciplinär åtgärd eller en bestraffning, utan det är en arbetsledningsfråga som omfattas av prefektens rätt att leda och fördela arbetet.

Högskoleverkets bedömning

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Högskoleverket anges att verket skall utöva en ändamålsenlig tillsyn för att öka rättssäkerheten för allmänheten och enskilda individer. Det är med utgångspunkt i detta direktiv Högskoleverket uttalar sig i ärendet.

Möjlighet att yttra sig över universitetets utredning inför anmälan till Statens ansvarsnämnd

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot en enskild inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan och fått tillfälle att yttra sig över den.

Göteborgs universitet har i remissvaret förklarat att det inte haft någon kommunikationsplikt eftersom ärendet inte rört myndighetsutövning mot enskild.

Av förarbetena till den äldre och den nuvarande förvaltningslagen (prop. 1971:30, s. 331-334 och prop. 1985/86:80, s. 55) framgår bl.a. att det krävs att ett ärende mynnar ut i ett bindande beslut för att omfattas av begreppet myndighetsutövning.

Universitetet har hänvisat till JO 2000/01, s. 237. I detta fall ansåg JO att ärendet hos AMS om åtalsanmälan och ett eventuellt avskedande inte var ett myndighetsutövningsärende, eftersom AMS beslut att anmäla saken till åtal inte hade någon självständig rättsverkan gentemot den anställde. AMS hade följaktligen inte någon skyldighet att kommunicera det föreliggande materialet med den anställde. Samtidigt konstaterade JO att det inte utesluter att det i vissa fall kan vara motiverat att en myndighet i en sådan situation tar kontakt med den anställde för att kontrollera eller komplettera sitt beslutsunderlag.

Tillämpat på universitetets handläggning av N Ns fall kan konstateras att ansökan om åtalsanmälan och avskedande inte har omfattats av begreppet myndighetsutövning. Högskoleverket delar universitetets uppfattning att dess beslut inte var av bindande

karaktär utan endast innebar att universitetet lämnade över ärendet till Statens ansvarsnämnd med ansökan om att nämnden skulle besluta om åtalsanmälan m.m. och att beslutet inte hade någon självständig rättsverkan gentemot N N.

Beträffande frågan om det ändå hade varit motiverat att ge N N möjlighet att yttra sig kan sägas följande. Det har framgått av utredningen att N N redan tidigare har yttrat sig över flera uppgifter i ärendet, men att hon inte har konfronterats med misstankarna om brott. Även om anmälan inte har haft självständiga rättsverkningar gentemot N N är det uppenbart att den har inneburit mycket negativa konsekvenser för henne. Det förhållandet att Statens ansvarsnämnd har begärt vissa kompletteringar för att kunna ta ställning till anmälan om avsked och åtalsanmälan tyder på att en kommunikering med N N hade kunnat belysa avgörande frågeställningar i ärendet. Mot bakgrund av dessa omständigheter och eftersom reglerna i förvaltningslagen representerar en minimistandard anser Högskoleverket att kommunikering med N N hade kunnat öka hennes rättssäkerhet och förbättra universitetets beslutsunderlag. Universitetets försök att nå N N innan anmälan har lämnats in till Statens ansvarsnämnd synes inte ha varit tillräckliga.

Ansökan om forskningsmedel

I 3 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) anges bl.a. att anställning som professor är den främsta anställningen som lärare och att i en professors arbetsuppgifter skall det normalt ingå både utbildning och forskning. I 4 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100) anges bl.a. att en högskola skall besluta om i vilken omfattning lärarna vid högskolan skall ha hand om utbildning, forskning eller konstärligt utvecklingsarbete, och administrativt arbete.

Det är således universitetet som bestämmer om fördelningen av lärarnas, däribland professorernas, arbetsuppgifter. Samtidigt har universitetet ett ansvar för att ge sina lärare möjlighet att utöva deras i högskoleförordningarna reglerade arbetsuppgifter.

N N har gjort gällande att universitetet har fattat ett generellt beslut att inte godkänna henne som huvudman för att söka forskningsbidrag och att detta beslut hindrar hennes verksamhet inom pediatrik tillväxtforskning. Hon anser att universitetets beslut baseras på de förhållanden som prövades av ansvarsnämnden.

Av utredningen har framgått att Statens ansvarsnämnd i ett beslut den 15 juni 2006 har ådömt N N en disciplinpåföljd för flera tjänsteförseelser till löneavdrag för 20 dagar. Beslutet har vunnit laga kraft.

I propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141), som utgör förarbetena till den s.k. befodringsreformen, uttalade regeringen att en grundläggande strävan måste vara att varje lärare tas i anspråk med hänsyn till hans eller hennes samlade kompetens och att läraren skall kunna utveckla hela sin kompetens inom ramen för anställningen. Regeringen betonade vidare att alla lärare med vetenskaplig kompetens bör medverka i såväl grundläggande utbildning som forskning/forskarutbildning.

Även om ett universitet nu har större möjlighet till flexibla lösningar än tidigare utgör forskning en viktig del av en professors arbetsuppgifter. N Ns forskningsverksamhet i hennes anställning som professor vid universitetet torde inte vara möjligt om hon inte får ansöka om forskningsbidrag. Eftersom fördelningen av arbetsuppgifter ligger inom universitetets arbetsledningsansvar kan Högskoleverket inte ta ställning i frågan. Högskoleverket vill dock uppmärksamma universitetet på principerna bakom befordringsreformen. Högskoleverket förutsätter också att universitetet väljer lösningar som inte åsidosätter N Ns rättssäkerhet.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Detta beslut har fattats av universitetskanslern i närvaro av kanslichefen Lennart Ståhle och chefsjuristen Eva Westberg efter föredragning av verksjuristen Teresa Edelman.

Sigbrit Franke

Teresa Edelman

Kopia för kännedom
N N