

Datum 2019-12-03
Reg.nr 32-00329-18

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Tanja Lindqvist
08-563 088 37
tanja.lindqvist@uka.se

Göteborgs universitet
Rektor
Box 100
405 30 Göteborg

Uppföljning av handläggningen av anställningsärenden vid Göteborgs universitet

UKÄ konstaterar att Göteborgs universitet har informerat om lediga anställningar i 42 av de 50 granskade ärendena. UKÄ har haft synpunkter på universitetets beslut att inte informera om anställningarna i fyra av de åtta ärendena. UKÄ bedömer att det finns formuleringar i Göteborgs universitets anställningsordning och särskilda anvisningar som lämpligen behöver justeras så att det tydligt framgår, i enlighet med 6 § AF, att alla anställningar ska ledigkungöras om inte särskilda skäl talar mot det.

Bakgrund

I ett beslut av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) den 16 maj 2017 (reg.nr 31-471-15) uttalade ämbetet allvarlig kritik mot Göteborgs universitet på grund av felaktig rättstillämpning. I beslutet kritiserade UKÄ universitetet för att i ett stort antal fall inte ha informerat om lediga anställningar. Det kunde även ifrågasättas om universitetet kunde anses ha uppfyllt kravet att vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Göteborgs universitet hade dessutom låtit tidsbegränsade anställningar övergå till tillsvidareanställningar med hänvisning till lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) trots att det saknats förutsättningar att tillämpa den lagen.

UKÄ uppgav i beslutet att ämbetet avsåg att följa upp handläggningen av anställningsärenden och att det kommer att ske genom att UKÄ granskar slumpmässigt utvalda anställningsärenden vid universitetet.

Remiss till universitetet

UKÄ har den 28 juni 2018 skickat en begäran till Göteborgs universitet att inkomma med den senast beslutade anställningsordningen samt en lista över samtliga anställningsbeslut som fattats under perioden 1 juli 2017 – 30 juni 2018. Universitetet ombads att ange anställningsform och vilken typ av befattning anställningen avser.

Stickprov

Göteborgs universitet har bifogat en lista över samtliga anställningsbeslut som fattats under perioden 1 juli 2017 – 30 juni 2018. Från listan har UKÄ stickprovsvis valt ut 50 anställningar att granska, i huvudsak läraranställningar. Urvalet bestod av 36

lektorsanställningar, 2 biträdande lektorsanställningar, 8 universitetsadjunksanställningar, 3 postdoktorsanställningar och 1 forskningsadministratör.

I samtliga ärenden har lärosätet ombetts besvara följande frågor.

1. Hur lärosätet har informerat om de lediga anställningarna. Lärosätet ska om möjligt bifoga dokumentation som stöder det, exempelvis annonsen. Om lärosätet i något ärende inte har informerat om den lediga anställningen ska lärosätet motivera varför det inte gjorts.

2. Var god ange särskilt om det i något fall har skett en s.k. inlasning enligt 5 a § LAS.

Göteborgs universitets svar

Göteborgs universitet har inkommit med handlingar avseende de 50 anställningarna som UKÄ valt ut att granska samt besvarat ovan angivna frågor (Fråga 1 och 2).

Göteborgs universitet har därutöver bifogat följande dokument

- *Anställningsordning för lärare vid Göteborgs universitet* (Dnr V 2018/161)
- *Anvisningar om anställningar, särskilda skäl mm.* (Dnr V P 2017/2)

Universitetskanslersämbetets bedömning

Universitetskanslersämbetets uppgift är bl.a. att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Ett syfte med tillsynen är att värna om enskilda individers rättigheter genom att kontrollera att universitet och högskolor följer de regler som gäller för verksamheten.

UKÄ tar normalt inte ställning till om ett lärosäte haft särskilda skäl för att inte informera om en ledig anställning, då frågan kan avgöras vid en prövning i Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) efter ett överklagande av ett anställningsbeslut. Men mot bakgrund av ämbetets beslut den 16 maj 2017 och de brister som påpekades där, finns det anledning för UKÄ att i denna uppföljning frångå denna huvudregel i vissa fall. Om Överklagandenämnden för högskolan skulle komma att fatta beslut i överklagandearenden som avviker från UKÄ:s uppfattning, är det givetvis nämndens beslut som gäller.

Författningsbestämmelser m.m.

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 § LAS (i dess lydelse fr.o.m. 1 maj 2016) anges följande. Avtal om tidsbegränsad anställning får träffas

1. För allmän visstidsanställning
2. För vikariat,
3. För säsongsarbete, och
4. När arbetstagaren har fyllt 67 år.

I 5 a § LAS anges följande. En allmän visstidsanställning övergår till en tillsvidareanställning när en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren i allmän visstidsanställning i sammanlagt mer än två år

1. under en femårsperiod, eller
2. under en period då arbetstagaren har haft tidsbegränsade anställningar hos arbetsgivaren i form av allmän visstidsanställning, vikariat eller säsongsarbete och anställningarna följt på varandra.

En anställning har följt på en annan om den tillträtts inom sex månader från den föregående anställningens slutdag. Ett vikariat övergår till en tillsvidareanställning när en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren i vikariat i sammanlagt mer än två år under en femårsperiod.

Äldre bestämmelser i högskoleförordningen (i dess lydelse den 31 december 2010) gav universitet och högskolor möjlighet att avstå från att lämna information om en ledig läraranställning under vissa förutsättningar. Den 1 januari 2011 infördes nya bestämmelser i högskoleförordningen. När det gällde information om lediga anställningar blev anställningsförordningen (1994:373) (AF) tillämplig, vilket också framgick av propositionen (se prop. 2009/10:149 s.71).

I 6 § AF anges att en myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt ska informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Någon information behöver inte lämnas, om särskilda skäl talar mot det.

JO har i beslut den 21 mars 2016 uttalat följande (se JO dnr 6299-2014). Huvudregeln är att statliga myndigheter ska informera om lediga anställningar. En myndighet kan dock avstå från att informera om en ledig anställning om det finns särskilda skäl som talar mot ett sådant förfarande. Särskilda skäl kan föreligga till exempel om en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen om anställningsskydd (1982:80), eller om en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av avtalet om trygghetsfrågor eller en person som har återanställningsrätt. I beslutet hänvisade JO till Arbetsgivarverkets skrift *Att anställa, 2014*, s. 54 (numera *Anställning i staten*, 2018, s. 44). Jämför även JO dnr 7470-2016.

UKÄ noterar i detta sammanhang att Överklagandenämnden för högskolan i ett beslut den 17 oktober 2014, reg.nr. 212-546-14, funnit att anställningar som omfattar högst ett år inte har ansetts vara ett sådant särskilt skäl som medför att information om en sådan anställning inte behöver lämnas.

Anställningsordningen

UKÄ noterar att universitetets anställningsordning (Dnr V 2018/1161) finns tillgänglig på lärosätets webbplats och att anställningsordningen har beslutats av universitetsstyrelsen den 14 december 2018 och gäller från och med 1 januari 2019.

Information i anställningsordningen och tillhörande anvisningar

UKÄ konstaterar att universitetets anställningsordning innehåller information om 6 § AF (avsnitt 2.2). Ämbetet noterar dock att det anges att myndigheten *normalt* ska informera om lediga anställningar. UKÄ anser att denna formulering inte stämmer överens med ordalydelsen i 6 § AF, om att någon information inte behöver lämnas om *särskilda skäl* talar mot det.

I styrdokumentet *Anvisningar om anställningar, särskilda skäl mm.* finns närmare anvisningar om skyldigheten att ledigkunga respektive anslå tillsättningsbeslut och situationer då särskilda skäl att avstå från att informera om anställning kan aktualiseras inom Göteborgs universitet. UKÄ konstaterar att det i detta dokument (s. 3) anges att huvudregeln är att alla anställningar vid Göteborgs universitet, inklusive förlängningar, ska ledigkungöras, om inte särskilda skäl föreligger. Inte heller denna formulering stämmer med 6 § AF.

UKÄ noterar att det i anställningsordningen (avsnitt 2.2) beträffande skyldigheten att anmäla lediga anställningar till Arbetsförmedlingen bara nämns vissa läraranställningar. UKÄ vill i sammanhanget uppmärksamma att när ett lärosäte i en annons informerar om en ledig anställning eller vidtar någon annan åtgärd för att utanför lärosätet söka personal till en ledig anställning, ska lärosätet enligt förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar samtidigt anmäla detta till Arbetsförmedlingen (med vissa undantag, se vidare 2 och 5 §§ förordningen). UKÄ anser att sådan information lämpligen borde anges i anställningsordningen. I samma avsnitt om utlysningen av vissa lärartjänster anges också att utlysningen ska - om inte särskilda och skriftligt motiverade skäl föreligger - ske såväl nationellt som internationellt. UKÄ anser att det är bra att det tydliggörs att skäl att inte utlysa en anställning ska motiveras skriftligen.

Stickprov

UKÄ konstaterar att det av stickproven och universitetets svar framgår att universitetet har lämnat information om lediga anställningar i 42 av de 50 granskade ärendena. Göteborgs universitet har alltså inte utlyst 8 lediga anställningar. I samtliga fall av de anställningar som inte utlysts finns det ett beslut om att det föreligger särskilda skäl att inte ledigkunga anställningen och en beslutsmotivering. I ett av de 50 ärendena (nr 1 nedan) har universitetet uppgett att s.k. inlasning skett. I det följande kommenterar UKÄ de åtta ärendena.

1) Första ärendet gällde en anställning som universitetslektor i konst- och bildvetenskap vid institutionen för kulturvetenskaper (PAN 2017/3000). Universitetet utlyste inte anställningen med hänvisning till 5 § LAS och med motiveringen att det var en tidsbegränsad anställning som övergått i en tillsvidareanställning. UKÄ konstaterar att

det framgår att förutsättningarna för att tillämpa reglerna om så kallad inlasning i 5 a § LAS formellt varit uppfyllda. UKÄ har inga synpunkter beträffande detta ärende.

2) Andra ärendet gällde en anställning som biträdande universitetslektor i fysikalisk kemi vid institutionen för kemi och molekylärbiologi (PAN 2017/3506). Enligt Göteborgs universitet utlystes inte anställningen med motiveringen ”Personligt forskningsbidrag från ERC” (Europeiska forskningsrådet, UKÄ:s anmärkning). UKÄ noterar att det i universitetets styrdokument *Anvisningar om anställningar, särskilda skäl mm* s. 4 anges att ”specifikt utpekad forskare” kan vara en situation där särskilda skäl att inte utlysa anställningen kan föreligga. UKÄ har inga synpunkter beträffande detta ärende.

3) Tredje ärendet avsåg en tidsbegränsad anställning (2018-01-01—2018-12-31) som forskningsadministratör vid institutionen för litteratur, idéhistoria och religion (PAN 2017/4135). Göteborgs universitet motiverade beslutet att inte utlysa anställningen enligt följande. Särskild utpekad forskningsadministratör som är namngiven i forskningsansökan för forskningsprojektet ”Hur frammanas konstnären ur arkiven? Exemplet Arosenius”. Projektet påbörjas 2016 och pågår i tre år.

UKÄ har bitt Göteborgs universitet att närmare motivera varför det förelåg särskilda skäl att inte utlysa tjänsten som forskningsadministratör. Göteborgs universitet har sammanfattningsvis svarat att den anställde besitter en profilerad expertis i form av kombinationen programmering och humaniora som fortfarande är relativt unik i Sverige, liksom hans erfarenhet från experimentell vetenskaplig gestaltning i 2D/3D-visualisering. Projektet om Arosenius hade varken kunnat planeras eller fullbordats utan hans medverkan.

UKÄ ifrågasätter om det förhållandet att en viss person har en kompetens som universitetet anser är unik är tillräckligt för att anses som särskilda skäl som talar emot att utlysa en anställning. UKÄ uppmanar Göteborgs universitet att överväga om denna tillämpning av reglerna är förenlig med 6 § AF. UKÄ bedömer att denna tillämpning inte heller kan anses ha stöd i universitetets anställningsordning eller anvisningar, då situationen i tredje ärendet inte borde falla inom begreppet ”specifikt utpekad forskare” som nämns i anvisningarna (jämför ovan det andra ärendet).

4) Fjärde ärendet gällde en anställning som universitetslektor i konsthantverk med inriktning keramikkonst vid Högskolan för design och konsthantverk (PAN 2017/4165). Anställningen utlystes inte med universitetets motivering att det är en anställning som förnyas enligt 4 kap. 10 § högskoleförordningen. UKÄ konstaterar att det i 4 kap. 10 § högskoleförordningen anges att en lärare inom konstnärlig verksamhet får anställas till vidare, dock längst fem år. En sådan anställning får förnyas. Den sammanlagda anställningstiden får dock omfatta högst tio år. UKÄ har inga synpunkter beträffande detta ärende.

5) Femte ärendet avsåg en tidsbegränsad anställning (2018-01-01—2018-12-31) som biträdande universitetslektor vid institutionen för neurovetenskap och fysiologi (PAN 2017/5163). Universitetet utlyste inte anställningen med motiveringen att det gällde en förlängning av anställning som biträdande universitetslektor utifrån rapporterad föräldraledighet samt tjänstledighet och hänvisade till att det är en anställning som förnyas enligt 4 kap. 12 a § andra stycket högskoleförordningen. UKÄ konstaterar att det i nämnda lagrum anges ifråga om biträdande lektorer att en sådan anställning får förnyas, dock högst sammanlagt två år, om det på grund av den biträdande lektorns sjukfrånvaro, föräldraledighet eller andra särskilda skäl krävs ytterligare tid för att uppnå syftet med anställningen. UKÄ har inga synpunkter beträffande detta ärende.

6) Sjätte ärendet gällde en tidsbegränsad anställning (2018-01-01—2018-12-31) som adjungerad universitetsadjunkt i litteraturvetenskap vid institutionen för litteratur, idéhistoria och religion (PAN 2018/225). Göteborgs universitet har uppgett att anställningen inte utlystes då det var fråga om en adjungerad universitetsadjunkt.

UKÄ vill uppmärksamma att enligt äldre bestämmelser i högskoleförordningen (4 kap. 18 § andra stycket 2 punkten HF i dess lydelse den 31 december 2010) var anställning av adjungerad lärare, timplärare och gästlärare undantagna från huvudregeln om att informera om lediga anställningar. Den 1 januari 2011 infördes dock nya bestämmelser i högskoleförordningen och UKÄ noterar att nämnda undantag från utlysning av anställning avseende bl.a. adjungerad lärare inte längre finns kvar i högskoleförordningen. UKÄ konstaterar att det därmed inte längre finns något uttryckligt författningsstöd för förfarandet att inte informera om lediga anställningar avseende adjungerade lärare. Ämbetet stannar vid detta påpekande.

7) Sjunde ärendet avsåg en tidsbegränsad anställning (2018-08-01—2019-03-31) som vikarierande universitetslektor i teaterstudier vid institutionen för litteratur, idéhistoria och religionsvetenskap (PAN 2018/2841). Göteborgs universitet har inte utlyst anställningen med motiveringen att det var ett ”vikariat på grund av akut sjukdom som blivit förlängd över kommande termin. Därför fanns inte tid att utlysa tjänsten över sommaren eftersom planeringen måste ske nu inför kommande termin”.

UKÄ konstaterar till en början att motiveringen inte har stöd i universitetets egna regler. ”Vakansvikariat” förutsätter att någon anställd ”slutar omgående”. ”Sjuk- och föräldraledighetsvikariat” förutsätter att anställningsbeslutet gäller en förlängning av ett vikariat.

UKÄ anser i övrigt inte att Göteborgs universitets motivering är tillräcklig och ifrågasätter om det funnits särskilda skäl enligt 6 § AF som talar emot att informera om den åtta månader långa anställningen.

8) Åttonde ärendet gällde en tidsbegränsad anställning (2018-07-16—2019-01-31) som universitetslektor vid psykologiska institutionen (PAN 2018/3352). Universitetet

motiverade beslutet att inte utlysa tjänsten enligt följande. Sjukvikariat för MB som varit heltidssjukskriven sedan slutet av april. Återgång i arbete planeras för MB från och med augusti – september 2018, men det är i dagsläget (2018-07-13) osäkert till vilken omfattning samt hennes möjlighet att ta undervisningsuppdrag under höstterminen 2018. YS har möjlighet att gå in på de specifika undervisningsuppdragen direkt och stötta upp i de delar som det behövs under höstterminen.

Det finns nämnt i universitetets anvisningar att sjukvikariat kan utgöra särskilda skäl till att inte utlysa en anställning. UKÄ konstaterar att det i detta åttonde ärende är oklart om det är fråga om en förlängning av ett sjukvikariat, vilket förutsätts i anvisningarna.

I anvisningarna nämns även att särskilda skäl kan aktualiseras vid kortare visstidsanställningar (normalt 1-20 timmar per termin och i undantagsfall upp till maximalt 40 timmar per termin) om någon av följande förutsättningar är uppfyllda:

- 1) Kostnaden för rekryteringsförfarandet enligt normala regler om utlysning m.m. väsentligen överstiger kostnaden för den aktuella visstidsanställningen
- 2) Tre veckor eller kortare tid återstår till dess att den aktuella visstidsanställningen ska påbörjas såvida inte tidsbristen beror på bristande framförhållning.

UKÄ noterar, vad gäller den andra punkten, att beslutet om att inte ledigkunga anställningen är daterat den 3 juli 2018 och att anställningen gällde från och med den 16 juli 2018. UKÄ nöjer sig i detta fall med att konstatera att det, utifrån den motivering som lärosätet lämnat, är tveksamt om tillämpningen har stöd i universitetets egna regler.

Avslutande kommentarer

UKÄ konstaterar att Göteborgs universitet har informerat om lediga anställningar i 42 av de 50 granskade ärendena. UKÄ har haft synpunkter på universitetets beslut att inte informera om anställningarna i fyra av de åtta ärendena. UKÄ bedömer att det finns formuleringar i Göteborgs universitets anställningsordning och särskilda anvisningar som lämpligen behöver justeras så att det tydligt framgår, i enlighet med 6 § AF, att alla anställningar ska ledigkungöras om inte särskilda skäl talar mot det.

I samband med UKÄ:s tidigare beslut den 16 maj 2017 beskrev såväl Göteborgs universitets rektor som dess styrelse i yttranden ett antal universitetsövergripande förbättringsåtgärder i syfte att komma till rätta med det felaktiga anställningsförfarande som tillämpats vid universitetet. UKÄ såg då positivt på detta och utgick från att åtgärderna kommer att förbättra förutsättningarna för universitetet att tillämpa de aktuella reglerna korrekt i fortsättningen. UKÄ utgår från att universitetet även fortsättningsvis kommer att arbeta med dessa frågor.

Med dessa besked avslutar UKÄ denna uppföljning av handläggningen av anställningsärenden vid Göteborgs universitet.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av verksjuristen Tanja Lindqvist i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand och strategi- och planeringsansvarige Per Westman.

Anders Söderholm

Tanja Lindqvist