

Datum 2017-06-20
Reg.nr 31-00304-16

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Carl Braunerhielm
08-563 085 38
carl.braunerhielm@uka.se

Högskolan i Gävle
Rektor

Uppföljning av Universitetskanslersämbetets beslut den 10 maj 2016 avseende en anställning som universitetsadjunkt i kriminologi

Bakgrund

Överklagandenämnden för högskolans beslut

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) beslutade den 22 maj 2015 (reg.nr. 214-262-15) att undanröja Högskolan i Gävles beslut att anställa EH som universitetsadjunkt i kriminologi och förklarade att NE skulle anställas istället.

Anmälan till Universitetskanslersämbetet

I en anmälan till Universitetskanslersämbetet anförde NE bl.a. följande. Efter ÖNH:s beslut erbjöds hon en provanställning om sex månader. Hon invände mot det p.g.a. att anställningen i utlysningen beskrevs som en tillsvidareanställning och EH hade fått en tillsvidareanställning utan provanställning. Enligt avdelningschefen fick EH en tillsvidareanställning eftersom de kände honom. Ett par dagar innan hon skulle påbörja sin anställning informerade hon avdelningschefen om att hon inte kunde acceptera en osäker anställning och bad att beslutet skulle omprövas så att hon skulle erbjudas en tillsvidareanställning. Hon fick beskedet att Högskolan i Gävle inte skulle ändra beslutet om provanställning.

Högskolan i Gävle har inte implementerat ÖNH:s beslut, eftersom hon har erbjudits en anställning med sämre villkor än EH. EHs anställning har inte avbrutits efter ÖNH:s beslut. Han är fortfarande anställd som adjunkt. Den anställningen har fullgjorts enligt de villkor som fanns i annonsen, dvs. en tillsvidareanställning.

Remiss till Högskolan i Gävle och högskolans svar

Universitetskanslersämbetet remitterade anmälan till Högskolan i Gävle. I yttrande till ämbetet anförde lärosätet i huvudsak följande.

EH anställdes som vikarierande universitetsadjunkt i kriminologi under tiden 1 augusti 2014 till 31 januari 2015. Eftersom det fanns ytterligare behov av lärare i ämnet ledigförklarades en tillsvidareanställning som universitetsadjunkt i kriminologi med kvantitativ inriktning samt praktisk erfarenhet från behandlingsarbete inom kriminalvården. Annonsen kom att få en för högskolan olycklig utformning. Erfarenhet av undervisning inom utredningskriminologi med kvantitativ inriktning samt för verksamheten nödvändig praktisk erfarenhet från behandlingsarbete inom kriminalvården borde ha uttryckts som krav för anställning, inte endast som meriterande. EH anställdes den 1 februari 2015 interimistiskt till dess att tillsättningsbeslutet vunnit laga kraft. Högskolan i

Gävle var efter beslutet i ÖNH inställd på att NE skulle anställas och att EHs anställning skulle upphöra. Lärosätet såg dock, bl.a. med anledning av vad som anförs ovan, skäl att inleda hennes tillsvidareanställning med en provanställning.

Det är Högskolan i Gävles uppfattning att ÖNH:s beslut har implementerats, men att NE inte har accepterat provanställningen. Detta trots att hon enligt högskolans uppfattning vid möte den 18 juni 2015 muntligt ingick ett provanställningsavtal. Hon infann sig dock aldrig till tjänstgöring inför höstterminen 2015. Eftersom verksamheten fortfarande hade stort behov av lärare fick EHs interimistiska anställning bestå, i avvaktan på att Högskolan i Gävle skulle få besked av NE om hon skulle acceptera anställningsvillkoren. När det i slutet av augusti 2015 stod klart för lärosätet att NE, genom att inte infinna sig till två avtalade möten i augusti och inte heller infinna sig till kursstart, avstod från att påbörja anställningen lämnade Högskolan i Gävle besked enligt lagen om anställningsskydd (1982:80) om att avbryta provanställningen. Det är högskolans uppfattning att anställningen av en universitetsadjunkt i kriminologi i och med detta vann laga kraft. EHs interimistiska anställning övergick då till en tillsvidareanställning.

EH har inte fått en ny anställning vid Högskolan i Gävle efter ÖNH:s beslut den 22 maj 2015. Information om den aktuella anställningen enligt 6 § anställningsförordningen lämnades den 3 december 2014. Eftersom det inte är fråga om någon ny anställning av EH har ny information inte lämnats. Information om anställningsbeslutet enligt 7 § anställningsförordningen och överklagandehänvisning lämnades 2014. Det var detta beslut som NE överklagade. Eftersom något nytt anställningsbeslut inte har fattats har någon ny information om anställningsbeslut inte lämnats.

Universitetskanslersämbetets beslut

Universitetskanslersämbetet uttalade i beslut den 10 maj 2016, reg.nr. 31-00341-15, bl.a. följande.

Frågan i ärendet är hur Högskolan i Gävle har hanterat anställningen som universitetsadjunkt i kriminologi efter ÖNH:s beslut. Universitetskanslersämbetet konstaterar i detta sammanhang att de rättsliga förhållandena mellan de statliga myndigheterna som arbetsgivare och deras arbetstagare innehåller både offentligrättsliga och privaträttsliga delar. Ämbetet tar dock endast ställning till hanteringen utifrån ett offentligrättsligt perspektiv och de frågor som utretts. Universitetskanslersämbetet uttalar sig inte om anställningen när det gäller de privaträttsliga delarna.

[...] Det saknas stöd för att Universitetskanslersämbetet som tillsynsmyndighet över Högskolan i Gävle ska kunna uttala sig om högskolans åtgärd att provanställa NE. Universitetskanslersämbetet har således inte utrett denna fråga och kommer inte att uttala sig vidare i denna del.

Anställningen efter ÖNH:s beslut

Som ovan nämnts innehåller de rättsliga förhållandena mellan de statliga myndigheterna som arbetsgivare och deras arbetstagare både offentligrättsliga och privaträttsliga (civilrättsliga) delar. Det innebär att en statlig högskolas beslut att anställa en person är ett myndighetsbeslut. Särskilda offentligrättsliga regler om statliga anställningar finns bland annat i lagen (1994:261) om offentlig anställning och i anställningsförordningen (1994:373). Vad gäller förmåner knutna till anställningen,

t.ex. lön, vilar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på civilrättslig grund. En utförligare redogörelse av det rättsliga förhållandet finns i den statliga utredningen Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23 s. 231).

När statliga universitet och högskolor beslutar om att anställa en viss person fattar de ett myndighetsbeslut. Av 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan jämförd med 12 kap. 2 § 1 högskoleförordningen (1993:100) framgår att nämnden har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut om anställning vid en högskola. Nämnden prövar inte frågor som gäller den privaträttsliga delen av ett anställningsförhållande.

Uppgiften att pröva överklaganden innebär att ÖNH har befogenhet att sätta sig i den beslutande myndighetens ställe. Om nämnden anser att det överklagade beslutet är felaktigt, kan den välja att undanröja beslutet eller undanröja beslutet och sätta ett nytt beslut i dess ställe (jfr. Bohlin och Warnling-Nerrep, Förvaltningsrättens grunder, upplaga 2:6, 2011, s. 284-285). I det beslut som ÖNH fattade den 22 maj 2015 undanröjde nämnden beslutet att anställa EH och förklarade att NE skulle anställas som universitetsadjunkt i kriminologi. Det innebär att anställningen inte längre innehades av EH utan av NE.

Det finns här anledning att närmare förklara innebörden av begreppet ”laga kraft”. Det betyder att ett beslut inte kan överklagas antingen på grund av att tiden för överklagande gått ut eller att det inte finns någon rätt att överklaga. ÖNH:s beslut får inte överklagas (se 12 kap. 5 § högskoleförordningen) och beslutet att undanröja anställningsbeslutet avseende EH och att anställa NE som universitetsadjunkt i kriminologi vann därmed laga kraft när nämndens beslut blev offentligt.

ÖNH:s beslut den 22 maj 2015 innebär att EH inte längre hade en anställning som universitetsadjunkt i kriminologi vid Högskolan i Gävle. I den situation som uppstod när NE avbröt sin anställning saknade högskolan rätt att anställa EH utan att inleda ett nytt anställningsförfarande. Det finns särskilda regler i anställningsförordningen angående anställningsförfarandet och bl.a. ska myndigheten informera om att den avser att anställa en arbetstagare (6 §), informera om anställningsbeslutet (7 §) och lämna uppgift om vad som gäller vid överklagande (8 §). Dessa regler har dock Högskolan i Gävle inte iakttagit.

Genom Högskolan i Gävles bedömning att anställningsbeslutet för EH gällde även efter ÖNH:s prövning har högskolan varken följt ÖNH:s beslut eller nämnda regler i anställningsförordningen. Detta är allvarligt av flera skäl. Grunden för anställningar vid statliga universitet och högskolor är grundlagsbestämmelsen (12 kap. 5 § regeringsformen) om att avseende endast ska fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Anställningar ska därför utlysas så att alla intresserade ska kunna konkurrera om anställningen på lika villkor. Information ska lämnas om högskolans beslut så att det kan överklagas. Överklagandeinstansens beslut ska respekteras och följas. I detta fall har högskolans förfarande också inneburit rättsosäkerhet för EH, eftersom högskolan inte fattat något nytt lagakraftvunnet anställningsbeslut för honom efter ÖNH:s beslut.

Universitetskanslersämbetet anser att ärendet visar på allvarliga brister i högskolans rättstillämpning. Att NE erbjudits en provanställning kan Universitetskanslersämbetet inte ha synpunkter på, men att EH fått behålla sin anställning efter ÖNH:s beslut utan att reglerna i anställningsförordningen följts är

mycket anmärkningsvärt. Universitetskanslersämbetet anmodar därför Högskolan i Gävle att senast den 15 juni 2016 redovisa vilka åtgärder ämbetets uttalanden föranleder.

Högskolan i Gävles redovisning

Redovisade åtgärder

Högskolan i Gävle har inkommit med en skriftlig redogörelse över de åtgärder som högskolan har vidtagit med anledning av Universitetskanslersämbetets beslut. I redogörelsen har Högskolan i Gävle anfört följande. Högskolan i Gävle konstaterar, i enlighet med Universitetskanslersämbetets beslut och kommentarer, att handläggningen av det aktuella ärendet varit felaktig. Högskolan inser nu att rättsverkningarna av Överklagandenämndens beslut, på den punkten att anställningsbeslutet avseende EH undanröjdes, skulle ha lett till att EHs anställning avbrutits och att anställningen ledigförklarats på nytt. Lärosätet beklagar detta och tar samtidigt Universitetskanslersämbetets kritik på stort allvar. Högskolan i Gävle kommer att vidta åtgärder för att det inträffade inte ska upprepas.

Planerade åtgärder

Högskolan kommer med anledning av ämbetets beslut att vidta följande åtgärder i kommande ärenden avseende rekrytering av personal till högskolan:

1. Säkerställa att alla anställningsbeslut, i avvaktan på att besluten vinner laga kraft, enbart ska gälla tidsbegränsat och interimistiskt,
2. följa beslut i ÖNH genom att i fall, där överklaganden vinner bifall, undanröja och avsluta eventuella pågående interimistiska anställningar,
3. följa beslut i ÖNH genom att i fall, där den som ska anställas enligt beslut i nämnden ändå inte anställs, ledigförklara anställningen på nytt,
4. förbättra analyser av arbetsinnehåll, kravspecifikationer, bedömningsgrunder och meriterande grunder i övrigt, och
5. ange i annonstexterna att provanställning kan komma att tillämpas.

Kompletterande yttrande

Universitetskanslersämbetet har, mot bakgrund av Högskolan i Gävles ovan refererade redovisning, ombett lärosätet att yttra sig över följande.

1. Har EHs anställning avbrutits och anställningen ledigförklarats på nytt? Om nej, varför inte?
2. Har högskolan fattat något beslut gällande EHs anställning efter ÖNH:s beslut den 22 maj 2015 att undanröja anställningsbeslutet?
3. Om något beslut om anställningen inte har fattats, anser högskolan fortfarande att EH har en tillsvidareanställning som resultat av att NE tackat nej till den tjänst som hon erbjöds?

Högskolan i Gävle har därefter i kompletterande yttrande till Universitetskanslersämbetet den 22 november 2016 anfört följande.

1. EHs anställning har inte avbrutits och ledigförklarats på nytt. Skälet är att man under anställningsprocessen beslutade sig för att anställa två adjunkter i kriminologi istället för en. Beslutet finns diariefört. Eftersom det bara fanns två sökande avstod man från att på nytt ledigförklara tjänsten/tjänsterna, utan erbjöd båda sökande arbete. Högskolan i Gävle har gjort fel i och med att man inte på nytt ledigförklarade tjänsten/tjänsterna och beklagar detta.
2. Högskolan har inte fattat något beslut gällande EHs anställning efter ÖNH:s beslut om undanröjning av anställningsbeslutet. Lärosätet beklagar detta och hänvisar till punkten "1" ovan samt yttrandet till UKÄ daterat den 10 juni 2016.
3. Högskolan i Gävle anser fortfarande att EH har en tillsvidareanställning vid lärosätet. Se punkterna "1" och "2" ovan.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Förutsättningarna för prövningen i uppföljningsärendet på grund av en dom från Arbetsdomstolen

Universitetskanslersämbetet konstaterade i beslutet den 10 maj 2016 att ÖNH:s beslut den 22 maj 2015 innebar att EH inte längre hade en anställning som universitetsadjunkt vid Högskolan i Gävle. Ämbetet kritiserade högskolan för att EH fått behålla sin anställning efter ÖNH:s beslut utan att beakta reglerna i anställningsförordningen om att anställningar ska ledigkungöras och att information om anställningsbeslutet ska lämnas. Universitetskanslersämbetet har vid handläggningen av uppföljningsärendet efterfrågat om EHs anställning har avbrutits. Sedan bl.a. denna fråga ställdes har det emellertid tillkommit en dom från Arbetsdomstolen (AD) som torde ha förändrat förutsättningarna för Universitetskanslersämbetets prövning.

I domen från den 14 december 2016 (nr 74/16) konstaterade AD följande.

Att Statens överklagandenämnd efter överklagande beslutar att undanröja en statlig myndighets anställningsbeslut innebär inte att ett redan ingånget anställningsavtal upphör eller att anställningsmyndigheten får avsluta den påbörjade anställningen utan att följa anställningsskyddslagen. Statens överklagandenämnds beslut utgör inte heller saklig grund för uppsägning av arbetstagaren.

Domen gällde en anställning som servicehandläggare vid Försäkringskassan. Myndighetens beslut att anställa en viss person överklagades till Statens överklagandenämnd, som undanröjde beslutet och beslutade att klaganden skulle erbjudas anställningen. Mot stöd av nämndens beslut avslutade Försäkringskassan anställningen för den av myndigheten först anställda personen. AD uttalade att frågan i målet var om lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) var tillämplig och, om så var fallet, huruvida det funnits grund enligt LAS för Försäkringskassan att avsluta anställningen. Domstolen kom fram till att LAS var tillämplig på anställningen och att åtgärden att avsluta densamma stod i strid med 7 § LAS.

Innebörden av AD:s dom när det gäller anställningsärenden inom staten har blivit föremål för diskussion. Arbetsgivarverket har kommenterat domen (Arbetsgivarverket informerar nummer 14 2016) och uttalat bl.a. följande.

En anställning i staten är både civilrättsligt och förvaltningsrättsligt grundad. AD:s dom är ett exempel på att dessa två system inte är fullt ut synkroniserade. Ytterst har de två systemen olika syften och ibland uppstår det konflikter mellan systemen, vilket skett i det nu aktuella målet.

Med anledning av Arbetsdomstolens dom anser Universitetskanslersämbetet att förutsättningarna för ämbetet att uttala sig om Högskolan i Gävles hantering av EHS anställning har förändrats. Ämbetet avstår därför från vidare uttalanden om anställningen. Universitetskanslersämbetet anser dock att domen bör föranleda åtgärder från lagstiftarens sida för att undanröja sådana konflikter som Arbetsgivarverket pekar på. Ämbetet överlämnar därför en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet.

Högskolans yttranden till Universitetskanslersämbetet

De yttranden som Högskolan i Gävle lämnat till Universitetskanslersämbetet i tillsyns-ärendet (reg.nr. 31-00341-15) och detta uppföljningsärende (reg.nr. 31-00304-16) innehåller uppgifter som är motstridiga. I ett yttrande den 17 november 2015 anförde högskolan att EH anställdes interimistiskt den 1 februari 2015 och att denna anställning vann laga kraft när NEs anställning avbröts. I ett yttrande den 21 november 2016 anförde högskolan istället att man under anställningsprocessen beslutade sig för att anställa två adjunkter i kriminologi. Universitetskanslersämbetet är kritiskt till att denna uppgift inte lämnades i tillsynsärendet. Med tanke på ämbetets ställningstagande i föregående avsnitt utreder dock ämbetet inte förhållandena vidare.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Beslut i ärendet har tagits av tf. myndighetschefen Annika Pontén efter föredragning av verksjuristen Carl Braunerhielm i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand och chefsassistenten Agnes Ers samt kommunikationen Kristin Wengerholt.

Annika Pontén

Carl Braunerhielm

Kopia till:
Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
Överklagandenämnden för högskolan
Arbetsgivarverket