

PM: Skäl för förnyad begäran om förändring av befogenhet att besluta i frågor om disciplinansvar och vissa arbetsrättsliga åtgärder avseende professorer

Rådande regelverk

Som arbetsgivare finns olika sätt att avsluta en pågående anställning eller att korrigera och följa upp icke accepterade handlingar som följd av misskötsamhet från anställda. För dessa förfaranden får universitet och högskolor inrätta en personalansvarsnämnd (PAN) för att pröva frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande och avstängning. För professorer gäller en särreglering vilken innebär att Statens ansvarsnämnd (SAN) i stället prövar dessa frågor. PAN prövar dock uppsägning på grund av personliga skäl även för professorer.

För professorer råder således en sk särreglering från den normala hanteringen som gäller för övriga anställda vid ett lärosäte. Vid tiden för regleringens införande åtnjöt professorer genom sin anställning en privilegierad ställning. Antalet professorer utgjorde också en väsentligt mindre andel av ett lärosätes anställda. Syftet med en prövning utanför den myndighet där den anställde professorn arbetar, är att det för statligt anställda i högre befattningar inte ska kunna misstänkas att kollegor tar obehöriga hänsyn vid prövningen. Syftet med införandet av en särreglering var god, och hade skäl för sitt införande när ordningen tillkom.

Förändrade förutsättningar

Vår uppfattning är att, i takt med utvecklingen av verksamheten inom högskolorna och lagändringar inom andra områden, man kan konstatera att dagens förutsättningar ser markant annorlunda ut än vid tiden för särregleringens införande.

- Professorer utses inte längre av regeringen, utan anställs av universiteten som övriga anställda. Professorsanställningen är numera närmare att betrakta som en kompetensmarkör, än som en sådan högre befattning bland statligt anställda med särskilda skäl att prövas av SAN. Professorer arbetar nära tillsammans med andra personalkategorier inom ett eller flera lärosäte. Någon åtskillnad i utförandet av uppgifter kan inte alltid göras och professorer har inte automatiskt en arbetsledande ställning vid ett lärosäte.
- Antalet professorer är numera många fler än när särregleringen infördes. Av Högskoleverkets rapport 2006:3 *Högre utbildning och forskning 1945–2005*

framgår att det år 1980 (fyra år efter inrättandet av SAN år 1976) fanns omkring 1500 professorer vid svenska lärosäten. Under de första åren av 2000-talet var ökningen markant, till stor del beroende på befordringsreformen 1999, som innebar att behöriga lektorer kunde befordras till professorer. Enligt UKÄ:s statistik uppgick antalet professorer vid svenska lärosäten år 2018 till 6 553 (räknat i helårspersoner). Antalet professorer överstiger således numera vida det antal som fanns vid tillkomsten av särregleringen. Särregleringen kan numera inte sägas omfatta en mindre kategori anställda, utan en betydande andel av den totala medarbetarstyrkan vid lärosätena. Professorer utgör numera också en majoritet av de ärenden som prövas av SAN. Trots detta har endast 4 avgjorda ärenden om avstängning/avsked eller disciplinansvar mot professorer lett till åtgärd under den senaste 10-årsperioden. (Se bild sist i dokumentet.)

Statens roll som arbetsgivare har sedan länge utvecklats. Staten är naturligtvis *en* juridisk person och har därför det övergripande ansvaret som arbetsgivare. Utvecklingen har dock under årens lopp gått mot det funktionella arbetsgivarbegreppet, som innebär att respektive myndighet utövar arbetsgivarfunktionen för de anställda vid myndigheten. Samtidigt med denna förskjutning, utvecklas inom den generella arbetsrätten alltmer långtgående krav på likabehandling av medarbetare hos en arbetsgivare. Det torde vara odiskutabelt att alla medarbetare har rätt att förvänta sig att bli behandlade på ett likvärdigt sätt.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi konstatera att förutsättningarna förändrats jämfört med de som rådde vid nuvarande reglerings tillkomst. Det är mot dessa förändrande förutsättningar som nuvarande ordnings berättigande måste prövas.

Risker och konsekvenser med nuvarande ordning

Nuvarande ordning ger enligt vår uppfattning upphov till flera utmanande konsekvenser och risker (i oprioriterad ordning):

- Disciplinpåföljder och övriga arbetsrättsliga åtgärder är ”arbetsgivarfrågor” som fungerar som delar av en helhet. I all hantering av arbetsrättsliga åtgärder utgör kontexten vid anställningsmyndigheten en förutsättning för bedömningen av den anställdes skyldigheter enligt anställningsavtalet. Anställningsmyndigheten måste kunna bedöma en lämplig och konsekvent hantering av liknande händelser inom sin egen verksamhet. Det är naturligt att SAN är längre ifrån en kunskap om och förståelse för lärosätenas verksamhet och förutsättningar. När det gäller utfallet av ärenden kan nämndens resonemang och ställningstaganden därför ge upphov till att lärosätena upplever att nämnden saknar sakkunskap om och förståelse för lärosätenas verksamhet och förutsättningar. Vår uppfattning är att det finns anledning att anta att utfallet i ett antal ärenden skulle ha blivit annorlunda om dessa prövats i sin kontext vid anställningsmyndigheten.¹ För att inte anställda ska behandlas olika i liknande situationer, leder detta av nödvändighet till att SAN:s bedömningar får företräde framför PAN:s i en liknande fråga, trots att SAN:s roll inte på något sätt är att vara prejudicerande. De arbetsrättsliga verktygen bör därför

¹ Som exempel kan nämnas ett ärende där en professor anmäldes till SAN efter att ha uppträtt mycket olämpligt vid en personalfest (kraftigt berusad, hotfull och på andra sätt olämpligt mot kollegor och andra). SAN avskrev ärendet utan föregående kommunikation med arbetsgivaren efter att ha konstaterat att disciplinansvar endast kan komma ifråga efter ett felhandlande som tar sikte på åsidosättande av skyldigheter i anställningen. För ageranden av mer arbetsmiljörelaterad karaktär borde arbetsgivaren använda sig av andra arbetsrättsliga åtgärder som tillsägelser, uppsträcknings- och uppföljningssamtal. (SAN Protokoll 2018:4, 2018-03-19, Ä 7/2018)

ligga hos anställningsmyndigheten, såsom är fallet med t.ex. korrigerande samtal om skyldigheten i anställningen och den kollektivavtalsreglerade möjligheten till avstängning.

- Den särskilda hanteringen av ärenden som gäller professorer leder till att SAN intar en domstolsliknande roll, trots sin funktion som ett arbetsgivarorgan². Beslut som fattas av både PAN och SAN kan bli föremål för arbetsrättslig tvist som avgörs i Arbetsdomstolen. Det finns således möjlighet för en anställd att få en domstolsprövning oavsett om det är PAN eller SAN som fattar det första beslutet. Det saknas därmed även av den anledningen skäl för en prövning utanför den myndighet där den anställde arbetar. SAN:s domstolsliknande hantering ger också upphov till svårigheter för anställningsmyndigheten att ha insyn i och inflytande över handläggningen av de ärenden som hanteras av SAN, trots att SAN ska anta arbetsgivarens roll. När SAN avgör ett ärende sker det ofta utan föregående kommunikation med myndigheten, och möjlighet att förtydliga verksamheten och förutsättningarna saknas därmed.
- Det ska framhållas att PAN:s och SAN:s möjlighet till beslut om åtgärder inte är identiska. Utöver disciplinansvar, behandlar SAN inte frågan om uppsägning av personliga skäl för professorer, utan enbart avskedande. Det finns alltså risk att SAN först prövar en fråga om avskedande, varefter PAN prövar frågan om uppsägning. Detta innebär inte bara ett merarbete utan även att dessa ärenden drar ut på tiden med såväl ökade kostnader för arbetsgivaren som onödigt utdragen ovisshet för medarbetaren.
- Professorer utgör som ovan nämnts inte längre en mindre kategori av anställda med högre befattning som det finns skäl att hantera på annat sätt än andra anställda vid samma anställningsmyndighet. Det föreligger inte längre några bärande skäl att tro att professorer skulle bedömas utifrån obehöriga hänsyn i dessa eller andra situationer av det egna lärosätet. Tvärtom bör framhållas vikten av att likabehandling råder, dvs att anställda vid samma anställningsmyndighet bedöms på samma sätt. Inte minst i frågor som på ett ingripande sätt påverkar den enskilde. Det har förekommit att anställda bedömts på olika sätt av SAN respektive PAN trots att situationerna varit liknande.³ En oförutsägbar utgång riskerar att leda till att lärosätena undviker sin lagstadgade skyldighet att överlämna ett ärende för prövning till SAN, till oförsvarlig fördel för professorskategorin. Likabehandling av samtliga medarbetarkategorier förutsätter att anställningsmyndigheten har full rådighet över prövningen av disciplinära och andra arbetsrättsliga frågor. Tillämpningen av det funktionella arbetsgivarbegreppet innebär ett ställningstagande om vilken enhet inom staten som är mest lämpad att utöva rollen som arbetsgivare. Samma syfte torde vara vägledande när det gäller fördelningen av befogenhet att hantera nu aktuella frågor. Det ter sig enligt rådande förutsättningar olyckligt att lyfta ut just en enskild befattning för hantering utanför anställningsmyndigheten.
- Från och med den 1 januari 2020 kommer anmälningar om oredlighet i forskning att bedömas av en ny statlig nämnd, istället för av varje enskilt lärosäte. Denna nya ordning är angelägen och säkerställer en enhetlig, tydlig och rättssäker hantering av ärenden om misstänkt oredlighet. Förklarar denna nämnd att oredlighet förelegat, överlämnas till de berörda lärosätena att hantera eventuella arbetsrättsliga åtgärder mot de involverade. Lärosätena måste då ges möjlighet att

² Jmf nämndens eget uttalande därom i Statens ansvarsnämnds Protokoll 2018:18, 2018-12-17, Ä 19/2018

³ Som exempel kan nämnas SAN Protokoll 2016:6, 2016-12-16, Ä 12/2016, i vilket bl a professorer arrangerat en konferens i lärosätets namn, men hanterat intäkterna i en för ändamålet bildad privat ideell förening, utanför universitetets bokföring och kontroll, i syfte att undvika universitetets administrativa avgifter. SAN bedömde att beloppet var mindre, att ingen privat vinning hade visats, att handlingarna begicks på grund av okunskap om regelverket, att det inte fanns annat uppsåt än verksamhetens bästa. Ärendet avskrevs utan föregående kommunikation med arbetsgivaren. I ett liknande fall vid samma lärosäte meddelades en lektor en varning av PAN.

i sina verksamheter ta ansvar för och hantera konsekvenserna av ett konstaterande om oredlighet. Skulle flera anställda ha gjort sig skyldiga till oredlighet i ett ärende, kommer med dagens ordning en fuskande professor att hanteras av SAN och en fuskande lektor att hanteras av PAN. Olika utgång i ett sådant fall skulle uppfattas som stötande, vilket ytterligare stärker kravet på att säkerställa likabehandling av olika kategorier anställda.

4

Slutsats

Utöver de skäl som framställs i SUHF:s ursprungliga skrivelse från 2013, finns tillkommande aspekter som visar på att nuvarande särreglering, som antogs för att säkerställa att anställda vid samma anställningsmyndighet bedöms på samma sätt, numera saknar berättigande och till och med riskerar att få motsatt effekt. Enligt vår erfarenhet förekommer det att anställda vid ett och samma lärosäte bedöms på olika sätt beroende på om deras ärende hanteras av SAN eller PAN. Detta leder till en rättsosäkerhet och olikhet mellan anställda som inte kan accepteras.

Det är skadligt för lärosätenas anseende, både internt och externt, om en särreglering upprätthålls som innebär att lärosätenas befogenheter att tillämpa arbetsrättsliga åtgärder gentemot en betydande del av sina medarbetare kringskärs. Upprätthållande av en särreglering kräver att motiveringen för denna kvarstår och är bärande över tid. Enligt vår uppfattning finns sedan flera år tillbaka inte längre några bärande skäl för en särreglering avseende professorer. Tyngden i skälen för att behandla ärenden som gäller professorer i PAN istället för i SAN har t o m ökat sedan SUHF:s underlag till departementet 2013.

Då gruppen av återstående s k fullmaktsprofessorer med tiden blir allt mindre, och till viss del de facto fortfarande åtnjuter en fortsatt särställning, finns dock anledning till att inte låta den föreslagna förändringen omfatta de professorer som anstälts före 1 januari 1999.

Sara Dahlberg, biträdande enhetschef, Göteborgs universitet
Christina Helmér, chefsjurist, Linköpings universitet
Annette Nilsson, chefsjurist, Lunds universitet

Årtal	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Antal avgjorda ärenden	8	6	7	5	12	9	11	8	12	13
Varav professorer	4	1	2	2	3	1	1	2	6	7
Andel professorer av avgjorda ärenden	50%	16,6%	28,6%	40%	25%	11%	9%	25%	50%	53,8%
Avgjorda ärenden om avsked/avstängning eller disciplinansvar mot professorer (varav lett till åtgärd)			2 (1)	2 (1)	2 (1)	1	1	1 (1)	3	5