

Kritik mot Vetenskapsrådet för dröjsmål med att överlämna ett överklagande till Statens överklagandenämnd och för att en ledig tjänst inte har utlysts i enlighet med 6 § anställningsförordningen

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Ulf E. på Vetenskapsrådet. Han uppgav bl.a. följande: Han sökte den 10 april 2014 en tjänst som forskningssekreterare vid Vetenskapsrådet. Den 18 juni 2014 meddelade Vetenskapsrådet att han inte hade fått tjänsten. Myndigheten hade anställt en annan person. Han kontaktade Vetenskapsrådet för att bl.a. få veta vilka kvalifikationer de personer som kallats till intervju hade, men som han hade bedömts sakna. Den 8 juli 2014 överklagade han anställningsbeslutet. Trots upprepade kontakter mellan honom och Vetenskapsrådet dröjde det till den 24 november 2014 innan myndigheten skickade över hans överklagande till Statens överklagandenämnd.

Ulf E. uppgav vidare att han hade fått information från en handläggare vid Vetenskapsrådet om att en av de fyra sökande som hade kallats till intervju hade fått en annan tjänst som forskningssekreterare. Tjänstemannen uppgav att den tjänsten endast hade utlysts internt inom Vetenskapsrådet.

Utredning m.m.

JO begärde att Vetenskapsrådet skulle yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde rådet bl.a. följande (bilagorna har utelämnats):

Redogörelse för Vetenskapsrådets handläggning

Den 27 mars 2014 utannonserade Vetenskapsrådet två lediga anställningar som forskningssekreterare, varav en inom naturvetenskap och teknikvetenskap. Sista ansökningsdag var den 10 april 2014. Ulf E. var en av de sökande till den anställningen. Det inkom 40 ansökningar. Ett stort antal av ansökningarna uppfyllde kraven i annonsen. Vetenskapsrådet kallade fyra sökande till intervju. Urvalet av sökande till intervju baserades på en sammantagen bedömning av ansökningarna i förhållande till den profil som efterfrågades i annonsen.

Den 18 juni 2014 fattade Vetenskapsrådet beslut om anställning.

2014-06-25 Inkom e-post från Ulf E. med följande frågor:

- Vilka kallades till anställningsintervju för denna anställning?

- Vilka kvalifikationer bedömdes dessa ha som jag bedömdes sakna?
- Anser Vetenskapsrådet att jag saknar någon av de kvalifikationer som angavs i utlysningen av denna anställning? (*Bilaga 1*)

2014-07-02 Svar från Vetenskapsrådet. Av svaret framgår bl.a. att antalet sökande var relativt stort och att det var många kompetenta sökande som uppfyllde kraven och konkurrensen var hård. Alla sökande som uppfyllde kraven kallades inte till intervju. Fyra sökande kallades till intervju. Vidare framgår att personen som anställdes har en tydlig internationell och praktisk administrativ profil. (*Bilaga 2*)

2014-07-08 Ulf E. inkom med överklagande av Vetenskapsrådets anställningsbeslut. I sin skrivelse anger Ulf E. att det är ett preliminärt överklagande i avvaktan på att Vetenskapsrådet ger en saklig motivering till anställningsbeslutet som det finns möjlighet att bemöta. (*Bilaga 3*)

Personalsamordnaren på Vetenskapsrådet kontaktade i anledning av det preliminära överklagandet Statens överklagandenämnd för att få vägledning i hur "preliminärt" ska tolkas. Statens överklagandenämnd svarade att Vetenskapsrådet bör kontakta Ulf E. för att ge en mer utförlig motivering till varför en annan sökande har anställts.

2014-08-26 E-post inkom till Vetenskapsrådet från Ulf E. med fråga om Vetenskapsrådet har skickat överklagandet till Statens överklagandenämnd. (*Bilaga 4*)

2014-09-08 Skrivelse till Ulf E. i vilken Vetenskapsrådet ger en mer utförlig motivering till anställningsbeslutet. (*Bilaga 5*)

2014-09-10 E-post från Ulf E. i vilket han anger att den beskrivning som Vetenskapsrådet har gett i skrivelsen daterad 2014-09-08 inte var sådan att det går att jämföra kvalifikationerna mellan honom och den person som fick anställningen. Han ber därför att Vetenskapsrådet ska skicka ansökningshandlingarna för de fyra som kallades till intervju till honom. (*Bilaga 6*)

2014-09-11 Vetenskapsrådet skickade ansökningshandlingarna till Ulf E. Vetenskapsrådet informerade även om att en av de sökande som kallades till intervju inte längre var sökande till den här aktuella anställningen eftersom hon ansökt om och erbjudits en annan anställning på Vetenskapsrådet. (*Bilaga 7*)

2014-10-09 E-post från Ulf E. i vilken han uppger att det, för att han ska kunna ge en bra motivering till sitt överklagande, är viktigt att Vetenskapsrådet först motiverar sitt beslut. Ulf E. frågar även om vilken anställning en av de sökande fått samt om denna anställning utlysts externt. (*Bilaga 8*)

2014-11-19 Vetenskapsrådet översände Ulf E:s överklagande till Statens överklagandenämnd. (*Bilaga 9*)

2014-11-28 Skrivelse från Statens överklagandenämnd med begäran om kompletteringar inkommer till Vetenskapsrådet. (*Bilaga 10*)

2014-12-04 Skrivelse från Vetenskapsrådet till Statens överklagandenämnd med begärd komplettering. (*Bilaga 11*)

Ulf E:s yttrande till Statens överklagandenämnd. (*Bilaga 12*)

Angående tiden från överklagandet inkom till Vetenskapsrådet till dess överklagandet översändes till Statens överklagandenämnd.

Den 8 juli 2014 inkom Ulf E. till Vetenskapsrådet med ett överklagande av ett beslut om anställning. Den 19 november 2014 översände Vetenskapsrådet överklagan till Statens överklagandenämnd.

Överklagandet kom in i rätt tid till Vetenskapsrådet och borde, utan dröjsmål, ha översänts till Statens överklagandenämnd tillsammans med övriga handlingar.

Att så inte skedde i detta fall berodde på flera faktorer som har samband med att osäkerhet rådde om hur Ulf E:s preliminära överklagan skulle tolkas. Att Överklagan uppgavs vara preliminär har upprepats vid flera tillfällen. Ulf E:s ärende har inte lagts åt sidan, tvärtom har Vetenskapsrådet försökt tillmötesgå Ulf E:s alla önskemål genom att svara på frågor, motivera anställningsbeslutet och översända de handlingar han önskat ta del av. Vetenskapsrådet tog även kontakt med Statens överklagandenämnd för att rådgöra om hur det preliminära överklagandet skulle hanteras. Statens överklagandenämnd rådde då Vetenskapsrådet att i första hand kontakta Ulf E. för att ge en mer utförlig motivering till varför en annan sökande har anställts. Den omständighet att Ulf E. anger att överklagan är preliminär samt att statens överklagandenämnd, på frågan hur en sådan överklagan ska hanteras, svarat att Vetenskapsrådet bör ge Ulf E. en mer utförlig motivering bidrog till att Vetenskapsrådet dröjde med att översända överklagan till Statens överklagandenämnd.

Vetenskapsrådet har numer infört en rutin som innebär att när ett överklagande av ett anställningsbeslut kommer in till Vetenskapsrådet ska handläggaren omgående kontakta Vetenskapsrådets chefsjurist.

Vetenskapsrådet har enligt egen uppgift tillsatt en annan anställning som forskningssekreterare efter endast intern utlysning.

En av de fyra personer som kallades till intervju hade redan sedan nästan två år tillbaka ett vikariat som forskningssekreterare på Vetenskapsrådet. Under anställningsprocessen sade den tjänstlediga forskningssekreteraren som hon vikarierade för upp sig och anställningen annonserades ut internt. Den vikarierande forskningssekreteraren sökte och erbjöds tillsvidareanställning i den befattning hon redan innehade. Vetenskapsrådet ansåg i detta fall att annonsering på myndighetens anslagstavla var ett lämpligt sätt att informera om den lediga anställningen.

Ulf E. yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande: I sitt överklagande till Vetenskapsrådet benämnde han vid ett tillfälle överklagandet som ett preliminärt överklagande. Enligt hans mening måste det dock av skrivelsen i dess helhet ha framgått att det rörde sig om ett allvarligt menat överklagande. Efter det att Vetenskapsrådet hade översänt hans överklagande till Statens överklagandenämnd har nämnden undanröjt den överklagade tjänstetillsättningen. Vetenskapsrådet har därefter inlett en ny rekryteringsprocess där han har kallats till intervju.

I en skrivelse, som kom in till JO den 2 oktober 2015, kompletterade Ulf E. sin anmälan. Han anförde bl.a. följande: Den 7 april 2015 fattade Vetenskapsrådet ett nytt beslut om tjänstetillsättning när det gällde tjänsten som forskningssekreterare. Vetenskapsrådet beslutade att anställa den person som hade anställts vid den första tjänstetillsättningen. Han överklagade detta beslut den 28 april 2015. Vetenskapsrådet översände överklagandeskrivelsen jämte ett yttrande till Statens överklagandenämnd först den 1 juni 2015.

Med anledning av Ulf E:s komplettering av anmälan kontaktade föredraganden hos JO chefsjuristen Anna Hörnlund på Vetenskapsrådet. Hon uppgav bl.a. följande när det gällde Ulf E:s överklagande i april 2015:

Den 28 april 2015 överklagade Ulf E. Vetenskapsrådets beslut den 7 april 2015 om tjänstetillsättning. Han hade även skickat en kopia av överklagandet till Statens överklagandenämnd, som vidarebefordrade skrivelsen till

Vetenskapsrådet den 30 april 2015. När Vetenskapsrådet skickar över ett överklagande till Statens överklagandenämnd bifogar rådet ett yttrande över överklagandet. Yttranden beslutas av Vetenskapsrådets generaldirektör enligt följande ordning: En tjänsteman vid Vetenskapsrådet arbetar fram ett förslag till yttrande. Förslaget föredras för generaldirektören vid ett beslutsmöte. Beslutsmöten hålls en gång i veckan och handlingarna i ärenden som ska behandlas ska vara generaldirektören tillhanda en vecka före beslutsmötet. Den 13 maj 2015 tog en tjänsteman vid Vetenskapsrådet kontakt med Statens överklagandenämnd eftersom generaldirektören ännu inte hade fattat något beslut om yttrande över Ulf E:s överklagande. Tjänstemannen frågade om rådet skulle skicka över överklagandet till nämnden utan yttrande eller om man skulle vänta tills generaldirektören hade fattat ett beslut om yttrande. Statens överklagandenämnd meddelade att det var bättre att vänta tills yttrandet var färdigställt, så att överklagandet och yttrandet kunde skickas över tillsammans. Den 1 juni 2015 skickade Vetenskapsrådet yttrandet och överklagandet till nämnden.

Vad gällde den interna utlysningen av tjänsten som forskningssekreterare uppgav Anna Hörnlund bl.a. följande:

Tjänsten annonserades på myndighetens anslagstavla, som finns innanför myndighetens fysiska skalskydd. Utrymmet där anslagstavlan hänger är tillgängligt för allmänheten vardagar kl. 08.00–16.30.

Ulf E. yttrade sig över de upplysningar som Anna Hörnlund hade lämnat. Vad gällde den interna utlysningen av tjänsten som forskningssekreterare uppgav han bl.a. följande: Han bestrider att det utrymme där anslagstavlan hänger är tillgängligt för allmänheten. Han har besökt Vetenskapsrådet och bett att få se på anslagstavlan där eventuella lediga tjänster är anslagna. Han nekades tillträde och hänvisades i stället till Vetenskapsrådets webbplats. Vetenskapsrådet har tidigare medgett att den aktuella tjänsten inte anmäldes till Arbetsförmedlingen eller lades upp på Vetenskapsrådets webbplats, utan endast utlystes internt på rådets anslagstavla.

Bedömning

Hantering av Ulf E:s överklaganden

En statlig myndighets beslut i anställningsärenden får överklagas hos Statens överklagandenämnd (21 § anställningsförordningen [1994:373]).

I 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223) finns grundläggande bestämmelser om myndigheters hantering av överklaganden. Enligt dessa bestämmelser ska beslutsmyndigheten pröva om en överklagandeskrivelse har kommit in i rätt tid. Har överklagandet kommit in för sent ska myndigheten som huvudregel avvisa det. Om överklagandet inte avvisas ska myndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva ärendet.

Förvaltningslagen saknar uttrycklig reglering om den tid inom vilken beslutsmyndigheten ska överlämna handlingarna till den högre instansen. Det ligger dock i sakens natur att ett överlämnande ska ske utan dröjsmål. I normalfallet bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314, dnr 2959-1994).

Det dröjde över fyra månader innan Ulf E:s överklagande, som kom in till Vetenskapsrådet den 8 juli 2014, överlämnades till Statens överklagandenämnd. En anledning till dröjsmålet var, enligt Vetenskapsrådet, att Ulf E. hade begärt anstånd med att precisera grunderna för överklagandet tills rådet gett en saklig motivering till anställningsbeslutet. Jag kan i och för sig ha viss förståelse för att myndigheten inledningsvis försökte att besvara Ulf E:s frågor. Det torde dock inte ha rätt några tvivel om att Ulf E:s skrivelse innefattade ett överklagande. Detta måste ha stått klart i vart fall efter det att han hade kontaktat Vetenskapsrådet i augusti 2014 för att fråga om rådet hade översänt överklagandet till Statens överklagandenämnd. Som framgår av de bestämmelser som redovisats ovan ska beslutsmyndigheten vid ett överklagande ta ställning till om skrivelsen har kommit in i rätt tid. I det aktuella ärendet kom överklagandet in i rätt tid och det skulle därför ha översänts till Statens överklagandenämnd utan dröjsmål. Vetenskapsrådet måste kritiseras för sin hantering av överklagandet.

Beslutet om tjänstetillsättning undanröjdes av Statens överklagandenämnd och Vetenskapsrådet fattade ett nytt beslut i ärendet. Ulf E. överklagade detta beslut om tjänstetillsättning den 28 april 2015. Det dröjde mer än en månad innan Ulf E:s andra överklagande överlämnades till Statens överklagandenämnd. Anledningen till det var att det tog tid för Vetenskapsrådet att färdigställa sitt yttrande över överklagandet.

En beslutsmyndighet har inte någon generell skyldighet att på eget initiativ yttra sig över ett överklagande i samband med att det överlämnas till den myndighet som ska pröva överklagandet (jämför 25 § förvaltningslagen). Ibland kan det dock vara lämpligt att myndigheten yttrar sig. JO har i ett flertal beslut uttalat att den omständigheten att en beslutsmyndighet avser att på eget initiativ yttra sig över ett överklagande inte får medföra att överlämnandet försenas. Om det dröjer innan myndigheten kan anta ett yttrande bör myndigheten snarast överlämna överklagandeskrivelsen till den högre instansen och samtidigt meddela att man avser att yttra sig i ärendet (se t.ex. JO:s beslut den 10 juni 2003, dnr 3591-2002).

Vetenskapsrådet har anfört att fördröjningen i detta ärende berodde på att yttranden över överklaganden beslutas av rådets generaldirektör enligt en särskild rutin. Jag konstaterar att den ordning som myndigheten tillämpar innebär att hanteringen av överklaganden fördröjs hos rådet. Detta är självfallet inte tillfredsställande. Av utredningen framgår dock att Vetenskapsrådet vid kontakt med Statens överklagandenämnd fick besked om att rådet skulle invänta

att generaldirektören antog ett yttrande och sedan överlämna överklagandet tillsammans med yttrandet. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att kritisera Vetenskapsrådet för att det i detta fall dröjde innan överklagandet överlämnades. Jag förutsätter dock att Vetenskapsrådet ser över sina rutiner för hantering av överklaganden.

Jag finner anledning att översända en kopia av detta beslut till Statens överklagandenämnd.

Utlysningen av tjänsten som forskningssekreterare

I sin anmälan till JO har Ulf E. även klagat på att Vetenskapsrådet anställt en person som forskningssekreterare efter endast en intern utlysning av den lediga anställningen.

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen). Denna grundlagsreglering samt grundläggande principer om transparens inom offentlig verksamhet kräver att det finns vissa garantier för insyn i anställningsförfaranden vid statliga myndigheter (jämför SOU 1992:60 s. 160 f.).

En statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare ska på något lämpligt sätt 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 (6 § första och tredje styckena anställningsförordningen [1994:373]). Huvudregeln är alltså att statliga myndigheter ska informera om lediga anställningar.

Det ankommer i första hand på myndigheten att bedöma vilket som är det bästa sättet att informera om en ledig anställning, t.ex. genom en annons i dags- eller fackpress. Det är naturligt att annonsen om den lediga anställningen också anslås på myndighetens anslagstavla. Informationen kan även läggas ut på myndighetens webbplats (Arbetsgivarverket, *Att anställa* [2014], s. 54 f.). När en myndighet vidtar en åtgärd för att söka personal utanför myndigheten till en ledig anställning ska myndigheten även anmäla det till den offentliga arbetsförmedlingen (2 § förordningen [1984:819] om statliga platsanmälningar).

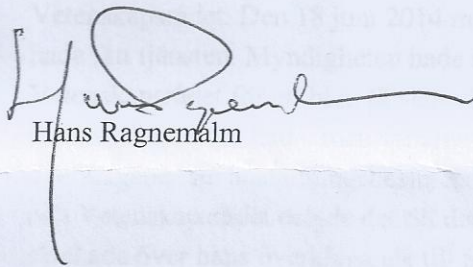
Som framgått ovan kan en myndighet avstå från att informera om en ledig anställning om det finns särskilda skäl som talar mot ett sådant förfarande. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. om en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen om anställningsskydd (1982:80) eller om en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av avtalet om trygghetsfrågor eller en person som har återanställningsrätt (Arbetsgivarverket, *Att anställa* [2014], s. 54).

Vetenskapsrådet har i sitt remissvar uppgett att den aktuella tjänsten annonserades ut internt. Rådet gjorde bedömningen att en annonsering på

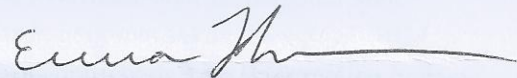
myndighetens anslagstavla, som finns innanför myndighetens skalskydd, var ett lämpligt sätt att informera om den lediga anställningen. Jag noterar att Vetenskapsrådet och Ulf E. har lämnat motstridiga uppgifter när det gäller frågan om denna anslagstavla är tillgänglig för allmänheten.

Utgångspunkten är att myndigheten bedömer vilket som är det bästa sättet att informera om att man avser att anställa en arbetstagare. I detta fall valde Vetenskapsrådet dock en ordning som i praktiken resulterade i att informationen endast nådde personer som redan var anställda vid myndigheten. Ett sådant förfarande kan i regel inte anses utgöra ett lämpligt sätt för en myndighet att informera om en ledig anställning. Det som har kommit fram om omständigheterna i detta fall medför, enligt min mening, inte att hanteringen bör godtas. Jag är alltså kritisk till att Vetenskapsrådet inte utlyste den lediga anställningen som forskningssekreterare på ett sådant sätt att även personer utanför myndigheten informerades om den lediga anställningen.

Ärendet avslutas.



Hans Ragnemalm



Emma Johansson
föredragande

Föredraganden Charlotte Svanström har deltagit i beredningen av ärendet.

Sändlista

Ulf E.

Vetenskapsrådet

Statens överklagandenämnd