

Justitieombudsmannen
Kerstin André**Kritik mot Vetenskapsrådet för att rådet i ett anställningsärende överlämnat till ett bemanningsföretag att svara för annonsering och urval av de kandidater som kunde komma i fråga för anställning. – Fråga om de uppgifter som överlämnats till bemanningsföretaget innefattar myndighetsutövning**

Anmälan

I en anmälan till JO den 28 november 2003 klagade AA på Vetenskapsrådet. I anmälan anfördes i huvudsak följande.

Sommaren 2003 sökte hon en utannonserad tjänst som chefssekreterare hos Vetenskapsrådet. I enlighet med anvisningarna i annonsen sände hon in ansökan via e-post (till rekryterings- och bemanningsföretaget Adecco Sweden AB, nedan Adecco, JO:s anm.). Någon vecka efter det att ansökningstiden gått ut, kontaktade hon Adecco för att få bekräftat att hennes ansökan hade kommit in. Hon fick då besked att 140 personer hade sökt tjänsten och att en urvalsprocess hade påbörjats.

Då hon i början av november 2003 inte hade hört något om ärendets utveckling kontaktade hon den 10 november Vetenskapsrådets registrator. Hon fick då beskedet att hennes ansökan inte fanns registrerad (diarieförd) hos Vetenskapsrådet. Hon blev hänvisad till personalchefen BB, som uppgav att tjänsten hade tillsatts men att hon inte hade haft något med ärendet att göra, eftersom det var Adecco som skött detta. BB hänvisade henne dit.

Hon sökte då kontakt med Vetenskapsrådets administrativa chef CC, som senare under dagen kontaktade henne och inledde samtalet med ”Du hade några frågor”. Hon uppgav att hon nu hade fått veta att tjänsten var tillsatt men att hon inte hade fått något skriftligt besked härom med överklagandehänvisning, vilket hon nu önskade. Hon upplevde CC:s samtalston som mycket obehaglig och att han ifrågasatte hennes begäran att få veta vad som hänt i ärendet och ta del av de handlingar hon önskade.

Efter ett par dagar fick hon ett brev från CC med en kopia av anställningsbeslutet och meritförteckning för den som hade fått tjänsten. Av brevet framgick att någon överklagandehänvisning inte hade lämnats. Av brevet framgick vidare att endast ett fåtal av de till Adecco inkomna ansökningarna hade lämnats över till Vetenskapsrådet. Genom detta förfarande hade, enligt hennes uppfattning, principen om allmänna handlingars offentlighet åsidosatts. Bland annat hennes ansökan hade aldrig registrerats hos rådet. Vidare hade Vetenskapsrådet, genom att låta Adecco göra en gallring av sökandena och därefter lämna över endast ett litet antal av ansökningarna till rådet, uraktlåtit att göra den prövning av ansökningarna som följer av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA.

Hon hade inte några synpunkter i sak på Vetenskapsrådets anställningsbeslut. Det som föranledde hennes anmälan till JO var Vetenskapsrådets handläggning av

anställningsärendet och det sätt på vilket hon hade blivit bemött när hon hade bett om att få upplysningar om ärendets avgörande.

Till anmälan hade AA fogat en kopia av CC:s brev till henne med bilagor. I brevet, som är daterat den 11 november 2003, anges bl.a. följande.

Som jag sade i telefon idag så anlidade vi en extern konsult för att gå igenom de ca 150 ansökningar som kom in till befattningen som GD-sekreterare på Vetenskapsrådet.

Efter deras genomgång så lämnade de över fem ansökningar från kandidater som de ansåg bäst matchade de krav vi hade. [...].

Efter det att vi intervjuat tre av de fem sökande så bestämde sig GD för att erbjuda DD jobbet.

Det formella anställningsbeslutet togs den 29 september och anslogs samma dag på vår anslagstavla. Tyvärr saknades överklagandehänvisning. Överklagandetiden är som Du vet tre veckor från det att beslutet anslagits. [...]

Utredning

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Vetenskapsrådet. I yttrandet, som var undertecknat av generaldirektören EE, anfördes i huvudsak följande (bilagorna här uteslutna, *JO:s anm.*).

1. Förfarandet

Rekryterings- och bemanningsföretaget Adecco Sweden AB utannonserade 2003-06-26 – på uppdrag av Vetenskapsrådet – en anställning som chefssekreterare till generaldirektören. Annonseringen skedde dels via Adeccos egen hemsida dels via Arbetsförmedlingen. Adecco, som är specialiserade på rekrytering av bl a kvalificerade sekreterare, genomförde också sökningar i sin egen CV-databas samt via eget nätverk (Jfr 6 § AF ang information om anställningar).

Anledningen till att Vetenskapsrådet anlidade Adecco i detta rekryteringsärende var dels att nå rätt målgrupp, dels att spara egen tid genom att låta dem göra en första gallring bland dem som anmält intresse för befattningen utifrån den arbetsanalys och sökprofil som upprättats för anställningen. Det fanns anledning att anta att det skulle vara många som var intresserade av befattningen, vilket det också visade sig bli (ca 150 st). Rekryteringsarbete är resurskrävande och i detta fall bedömde den administrativa chefen CC på förslag från den personalansvariga tjänstemannen BB att ta hjälp av Adecco med rekryteringsprocessen, dock ej vad gäller slutligt urval och beslut, vilket Vetenskapsrådet ansvarade för själva. Hur uppdraget till Adecco såg ut beskrivs närmare i en redogörelse som Vetenskapsrådet begärt in från dem, vilken biläggs.

Det beslut att anställa sökanden DD, som sedermera fattades av administrativa chefen CC med stöd av 22 § i förordning (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet och intern delegationsordning, meddelades Adecco som i sin tur meddelade dem som valts ut till den första urvalsgruppen. Beslutet anslogs på Vetenskapsrådets anslagstavla. Den som så önskade kunde under rekryteringsprocessen ta del av de intresseanmälningar som lämnats in till Adecco. Något meddelande till övriga sökande om att anställningen tillsatts med annan sökande skickades dock inte ut vare sig av Adecco eller Vetenskapsrådet. Någon överklagandehänvisning skickades inte heller ut till de sökande.

2. Handläggningen av ärendet i övrigt

Den som handlade rekryteringsprocessen vid Vetenskapsrådet var personalansvarig BB. Enligt vad hon sagt i ärendet var det till henne som AA först ringt för att få veta

hur långt ärendet hade kommit. Hon fick då besked att anställningen var tillsatt och hänvisades för övriga frågor till Adecco.

Betr bemötandet från den administrative chefen CC:s sida har han lämnat följande redogörelse:

”AA hade sökt mig på telefon i början av november utan att få tag på mig och uppträtt ganska bryskt mot min sekreterare FF som tagit emot telefonsamtalet. När jag kom tillbaka till mitt rum hade jag en lapp från FF där det stod att jag skulle ringa den här personen, vilket jag gjorde. Då jag inte visste riktigt vad saken gällde inledde jag som hon skriver med att fråga henne själv.

Hon var ganska spänd och forcerad och började omedelbart tala om de brister som varit i handläggningen och att hon inte fått någon överklagande-hänvisning. Då hon ville ha kopia på alla de ca 150 intresseanmälningarna, trots att anställningen var tillsatt och beslutet därom anslagits 2003-09-29 på myndighetens anslagstavla och överklagandetiden räknat från anslagsdatum för länge sedan hade gått ut, frågade jag henne vad hon egentligen ville. Syftet var att hjälpa henne tillrätta.

Jag försökte uppträda vänligt men bestämt för att samtalet skulle leda någon vart. Det slutade med att jag föreslog henne att hon skulle få handlingarna på den som fått anställningen för att hon skulle kunna göra en bedömning av om hon skulle ha haft någon framgång i ett överklagande. Handlingarna översändes till henne med ett följebrev. Dessa handlingar finns bilagda i AA:s skrivelse till JO”.

Vetenskapsrådet kan för egen del inte bedöma hur tonen i samtalet varit mellan AA och CC. Av den senares egen utsaga och det brev han sänt till henne framgår dock att han försökt tillmötesgå hennes önskemål så gott det i efterhand var görligt och samtidigt också oreserverat tillstått och beklagat att det funnits brister i informationen om tillsättningsbeslutet.

3. Allmänna synpunkter

Det råder oklarheter om vad statliga myndigheter numera får och inte får göra när det gäller val av rekryteringsmetoder för att på effektivaste sätt finna kompetent personal. Den information som lämnas av Arbetsgivarverket i Cirkulär 1997:A8 är så pass gammal att det är tveksamt om den fortfarande kan anses vara helt överensstämmande med hur situationen är idag vad gäller nyttjandet av externa konsulter i rekryteringsprocessen. När t.ex. frågan nyligen har ställs till Arbetsgivarverket huruvida alla intresseanmälningar måste finnas tillgängliga hos myndigheten har svaret, enligt uppgift från vår personalansvariga tjänsteman, varit att det inte krävs numera men att de måste finnas tillgängliga på bemanningsföretaget. Denna uppfattning har också Adecco och andra bemanningsföretag såvitt vi har förstått. Huruvida detta innebär att statliga myndigheter, vid anlitan av konsult hjälp i rekryteringsprocessen, inte för egen del behöver diarieföra intresseanmälningar vid myndigheten kan behöva klargöras.

I det här fallet har Vetenskapsrådet alltså använt sig av extern professionell hjälp för att göra ett första urval utifrån den arbetsanalys och sökprofil som Vetenskapsrådet tagit fram i samverkan med Adecco. Att detta förfaringsätt skulle stå i strid med bedömningsgrunderna i 4 § LOA finner Vetenskapsrådet för sin del inte troligt. Det slutliga urvalet och det formella anställningsbeslutet har vi fattat själva. Det som blev fel är att inte de andra som anmält intresse för anställningen fick något individuellt besked om beslutet och därmed inte heller någon överklagande-hänvisning. Denna rutin skall förstås omedelbart säkerställas inför vårt framtida rekryteringsarbete.

AA kommenterade remissyttrandet, varvid hon bl.a. uppgav att uppgiften om att hon vid sitt telefonsamtal med CC skulle ha begärt att få del av samtliga ansökningshandlingar måste bero på en missuppfattning.

I den redogörelse från Adecco som hade bilagts Vetenskapsrådets yttrande angavs bl.a. följande.

Efter det att Adecco annonserat ut tjänsten mottogs ca 150 intresseanmälningar för tjänsten. [...]. Mer än hälften av sökandena uppfyllde i stora drag de kompetenskrav som ställdes. Urvalsprocessen styrdes efter avtalad kravprofil.

Åtta personer intervjuades varav fem stycken kallades till djupintervjuer. Ur denna grupp presenterades sedan tre kandidater för intervjuer hos Vetenskapsrådet. Såväl Adecco som Vetenskapsrådet genomförde därefter parallella referenstagningar. Efter två intervjusteg hos Vetenskapsrådet och referensutlåtanden erbjöd Vetenskapsrådet DD tjänsten. De kandidater som kvalificerat sig till första urvalsgruppen kontaktades muntligen av Adecco för att erbjudas feedback på intervjuer m.m.

I beslut den 23 mars 2005 anförde *JO André* följande.

Bedömning

För ärendet aktuella bestämmelser

Enligt 11 kap. 9 § andra stycket RF skall vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, skall vid anställning avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

I 4–5 §§ anställningsförordningen (1994:373) ges vissa bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning som kompletterar bestämmelsen i 4 § LOA.

Enligt 6 § anställningsförordningen skall en myndighet, som avser att anställa en arbetstagare, på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

I 7 § anställningsförordningen anges som huvudregel att information om myndighetens beslut om anställning skall lämnas på myndighetens anslagstavla. Av 8 § framgår att ett anslag enligt 7 § bl.a. skall innehålla uppgifter om vilken dag som det sattes upp på anslagstavlan och vad som gäller i fråga om överklagande.

Av 3 § anställningsförordningen jämförd med 22 § förordningen (2000:1199) med instruktion för Vetenskapsrådet framgår att det är Vetenskapsrådet som anställer personal av i ärendet aktuellt slag.

Bemanningsföretaget Adeccos medverkan i tjänstetillsättningsärendet

Tjänstetillsättning vid statliga myndigheter betraktas som myndighetsutövning. Den myndighet som fattar beslut om anställningen har att själv enligt 4 § LOA pröva sökandenas inbördes förtjänst och skicklighet. Den prövningen måste göras i förhållande till samtliga sökande. Myndigheten kan således inte överlåta åt någon annan att göra ett urval av inkomna ansökningshandlingar i ett

tjänstetillsättningsärende och därefter för egen del ta ställning till endast detta begränsade urval.

Det finns emellertid inte något hinder mot att en myndighet, som överväger att initiera ett tjänstetillsättningsärende, anlitar ett bemanningsföretag eller något annat privat rättssubjekt som hjälp i ett förberedande rekryteringsarbete (jfr JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 415 f.). Det är emellertid viktigt att själva ansökningsförfarandet – med ansökningar till myndigheten – hålls åtskilt från bemanningsföretagets förberedande rekryteringsbefrämjande åtgärder. Intresseanmälningar till bemanningsföretaget skall inte likställas med ansökningar till myndigheten. Myndigheten skall inleda ett ansökningsförfarande genom att informera om den lediga tjänsten på sedvanligt sätt, även om detta har föregåtts av en rekryteringskampanj via bemanningsföretag, och förfarandet skall vara öppet även för sökande som inte har varit i kontakt med bemanningsföretaget.

Av handlingarna i förevarande fall framgår att bemanningsföretaget Adecco fick uppdraget av Vetenskapsrådet att annonsera ut tjänsten som chefssekreterare, utvärdera inkomna ansökningshandlingar och därefter välja ut särskilt intressanta kandidater för att sammanföra dessa med Vetenskapsrådet i ett första möte. Enligt platsannonsen skulle ansökningshandlingarna ges in till Adecco. Såvitt framgår presenterade Adecco endast 3 eller möjligen 5 stycken av de ursprungligen ca 150 sökandena för Vetenskapsrådet. Myndigheten beslöt efter intervjuer att anställa en av dessa personer.

Adecco har således på ett påtagligt sätt varit involverat i själva tillsättningsärendet. Eftersom Vetenskapsrådet inte för egen del har tagit ställning till samtliga sökande har myndigheten inte på ett korrekt sätt fullgjort den prövning som myndigheten enligt 4 § LOA har haft att göra av sökandenas inbördes förtjänst och skicklighet. Vetenskapsrådet kan inte undgå allvarlig kritik för dessa brister i handläggningen.

Underlåtenhet att lämna besvärshänvisning

Förvaltningslagens bestämmelser skall endast tillämpas om det inte finns specialbestämmelser i annan lag eller en förordning (se 3 § förvaltningslagen, 1986:223). Vetenskapsrådet har i fråga om hur information om anställningsbeslutet skulle lämnas haft att tillämpa de ovan redovisade bestämmelserna i 7–8 §§ anställningsförordningen. Dessa bestämmelser anses ”sätta ur spel” bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen, i vilken anges en skyldighet för myndigheten att individuellt underrätta bl.a. en sökande i ärende som avser myndighetsutövning om beslut som går honom eller henne emot. Vetenskapsrådet har således inte haft någon skyldighet att skicka ut underrättelser om beslutet att anställa DD till de övriga sökandena. Det skall dock framhållas att det självfallet inte har funnits något hinder för myndigheten att ändå göra så.

Den kopia av anställningsbeslutet som anslogs på Vetenskapsrådets anslagstavla innehöll inte, på sätt som föreskrivs i 8 § anställningsförordningen, någon uppgift

om vilken dag som beslutet sattes upp på anslagstavlan eller någon information om hur beslutet kunde överklagas. Detta är naturligtvis inte tillfredsställande.

Frågan om ansökningshandlingarna borde ha infordrats till Vetenskapsrådet och diarieförts där

De ansökningshandlingar, som kom in till Adecco efter det att företaget hade utannonserat tjänsten vid Vetenskapsrådet, måste i formellt hänseende anses som inkomna till och förvarade hos Vetenskapsrådet. Handlingarna har därigenom blivit allmänna (jfr RÅ 1996 ref. 25).

AA har i sin anmälan till JO ifrågasatt huruvida Vetenskapsrådet har varit skyldigt att registrera ansökningarna. Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) skall allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar således bara handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller andra handlingar har myndigheten själv att avgöra om registrering skall ske eller det alternativa tillvägagångssättet skall väljas. Av 7 kap. 11 § tredje stycket sekretesslagen framgår att sekretess inte gäller hos myndighet i ärenden om anställning. Vetenskapsrådet har således inte haft någon skyldighet att registrera ansökningshandlingarna.

Oavsett det nu sagda vill jag ändå ifrågasätta det lämpliga i det av Vetenskapsrådet valda handlingssättet att låta bemanningsföretaget ta in och sköta hanteringen av ansökningshandlingarna. Handlingarna har hört till själva tillsättningsärendet vilket, som framgått ovan, borde ha varit förbehållet myndigheten. Vetenskapsrådet har i sitt remissvar uppgett att den som så önskade kunde under rekryteringsprocessen ta del av de "intresseanmälningar" som lämnats in till Adecco. Att större delen av ansökningshandlingarna, efter vad som framgått, inte vid något tillfälle rent fysiskt har funnits hos myndigheten kan emellertid ha inneburit en risk för att allmänhetens insyn i ärendet har försvårats. Jag vill erinra om att registrering av handlingarna i detta fall har kunnat underlåtas bara om handlingarna i stället hållits så ordnade att det utan svårighet kunde fastställas om en handling hade kommit in. I sammanhanget bör även beröras frågan om gallring av allmänna handlingar. Riksarkivet har utfärdat föreskrifter om gallring och återlämnande av handlingar vid ansökan om tjänst (RA-FS 2004:1, vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde dock RA-FS 1991:11), som skall tillämpas av bl.a. statliga myndigheter. Myndighetens kontroll av att dessa föreskrifter efterlevs försvåras naturligtvis om handlingarna i fråga inte finns hos myndigheten.

Övrigt

Det är väsentligt att en tjänsteman uppträder korrekt i sina kontakter med allmänheten. AA har anfört synpunkter på hur hon bemöttes av CC när hon kontaktade honom i november 2003. Vad som har kommit fram i denna del ger

dock inte anledning till något uttalande från min sida. Med den delvis allvarliga kritik som har uttalats i det föregående avslutas ärendet.