

**Kritik mot Statens överklagandenämnd, som avvisat ett överklagande i ett anställningsärende med motiveringen att den sökande redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot. Tillämpning av 22 § förvaltningslagen**

**Beslutet i korthet:** En arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen sökte utlysta tjänster som arbetsförmedlare inom ett annat arbetsmarknadsområde än sitt nuvarande. Arbetsförmedlingen beslutade att anställa andra personer. Sökanden överklagade beslutet hos Statens överklagandenämnd, som avvisade överklagandet med motiveringen att han redan innehade en sådan tjänst som avsågs med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde anses ha gått honom emot.

Om en klagande, som på ett negativt sätt berörs av ett beslut som enligt 22 § förvaltningslagen "angår honom", yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras, har myndigheten enligt JO normalt att utgå från att det också har "gått honom emot". I förevarande ärende ansågs Statens överklagandenämnd inte ha anfört övertygande skäl för att frångå denna presumtion.

**Anmälan**

I en anmälan till JO framförde AA, som är bosatt i Piteå men anställd som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Skellefteå med stationeringsorten Arvidsjaur, kritik mot Statens överklagandenämnd och Arbetsförmedlingen. Han anförde härvid i huvudsak följande. Han överklagade ett beslut om tillsättning av tjänster som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Luleå, omfattande bl.a. Piteå. I beslut den 24 maj 2012 fann Statens överklagandenämnd att han redan hade en sådan anställning som avsågs med det överklagande beslutet och avvisade hans överklagade med hänvisning till att Arbetsförmedlingens beslut inte kunde anses ha gått honom emot. Konsekvensen av denna tolkning blir att han såsom redan anställd arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen inte kan söka och överklaga tillsättning av andra tjänster som arbetsförmedlare, oavsett var i landet eller inom vilket arbetsmarknadsområde det gäller. Anställningen som arbetsförmedlare vid kundtjänsten i Arvidsjaur skiljer sig beträffande arbetsuppgifternas ansvar, utförande och innehåll på flera grundläggande punkter från vad som gäller inom alla andra arbetsmarknadsområden. För honom kan möjligheterna att söka sig till ett annat arbetsmarknadsområde, till andra mer utvecklande arbetsuppgifter inom yr-

ket, slippa dubbelt boende och veckopendling samt förbättrade möjligheter till ett bättre socialt liv vara positivt. Att nekas en tjänst där dessa möjligheter finns är ett beslut som har gått sökanden emot.

Den del av AA:s anmälan som avser Arbetsförmedlingen har varit föremål för prövning i JO:s ärende 3338-2012. I beslut den 28 juni 2012 avskrevs det ärendet från vidare handläggning.

### Utredning

Inledningsvis infordrades och granskades Statens överklagandenämnds akt avseende AA.

Därefter inhämtades muntliga upplysningar från Arbetsförmedlingen.

Statens överklagandenämnd anmodades härefter att yttra sig över vad som framfördes i AA:s anmälan till JO. Enligt remissen borde yttrandet särskilt avse en utveckling av frågan om huruvida Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 kunde anses ha gått AA emot enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223).

I remissvar anförde Statens överklagandenämnd följande.

År 2011 sökte Arbetsförmedlingen genom annons arbetsförmedlare till arbetsmarknadsområde Luleå. AA sökte anställning enligt annonsen, men blev inte anställd. Han överklagade anställningsbesluten hos Statens överklagandenämnd som avvisade överklagandet.

I ärendet framgår att AA fr.o.m. den 9 januari 2006 varit anställd vid dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen som arbetsförmedlare med tjänsteställe/placering vid "AF kundtjänst - Arvidsjaur". Genom ett nytt anställningsavtal anställdes han därefter som arbetsförmedlare hos Arbetsförmedlingen med placering vid "Arbetsförmedlingen Kundtjänst - Arvidsjaur" fr.o.m. den 1 januari 2008. Det kan alltså konstateras att AA vid ansökningstillfället redan var anställd som arbetsförmedlare med placering vid kundtjänst i Arvidsjaur.

Arbetsförmedlingen har dels i yttrande till Statens överklagandenämnd och dels vid telefonsamtal med föredraganden vid nämnden upplyst att AA redan har en sådan anställning som det överklagade beslutet avser "då det ryms inom AA:s arbetsskyldighet", att han är anställd i en sådan funktion, som arbetsförmedlare, som avses med de överklagade besluten och att Arbetsförmedlingen hade kunnat fatta ett arbetsledningsbeslut för att förflytta honom till exempelvis Piteå.

Statens överklagandenämnd har vid sin prövning utgått från de uppgifter som anställningsmyndigheten lämnat i ärendet angående AA:s anställningsförhållanden, främst att han redan har en sådan anställning som avses med de överklagade besluten och att arbetsskyldigheten, som nämnden uppfattat det, är densamma för den anställning han redan har och de anställningar de överklagade besluten avser. Det innebär då enligt nämndens mening att besluten inte kan anses ha gått honom emot. Nämndens avvisningsbeslut följer nämndens praxis i liknande fall. Den omständigheten att AA genom ett arbetsledningsbeslut kunnat förflyttas till exempelvis Piteå torde för övrigt kunna innebära att hans ansökan om anställning kunnat ses som en begäran om omplacering.

Eftersom AA:s överklagande avvisats har nämnden inte funnit skäl att uttala sig om de omständigheter som anförts som grund för överklagandet.

Nämnden prövar endast beslut i anställningsärenden, dvs. beslut att anställa någon. Beslut i frågor som rör omplacering prövas därför inte av nämnden, inte heller frågor

som gäller förfarandet i anställningsärenden hos anställningsmyndigheten (prop. 2005/06:56, s. 24).

Vid en sådan verksamhetsövergång som det här varit fråga om, då verksamheten vid dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen och de lokala länsarbetsnämnderna fördes över till den nya myndigheten Arbetsförmedlingen, är reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpliga. Det innebär bl.a. att de rättigheter och skyldigheter p.g.a. anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången överförs på den nya arbetsgivaren (prop. 2006/07:89, s. 80). Eventuella tvister mellan arbetsgivare och anställd om arbetskyldighetens innebörd och omfattning t.ex. vid en verksamhetsövergång eller anmars, kan inte heller prövas av nämnden.

AA kommenterade remissvaret.

### **Bedömning**

Statens överklagandenämnd beslutade den 24 maj 2012 att avvisa AA:s överklagande av Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 att inte anställa honom som arbetsförmedlare inom arbetsmarknadsområde Luleå. I sitt beslut fann nämnden att AA redan innehade en sådan tjänst som avses med det överklagade beslutet och att beslutet därför inte kunde sägas gå honom emot. Därav följde enligt nämnden att AA inte kunde överklaga anställningsbeslutet enligt 22 § förvaltningslagen.

Enligt 22 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Ett tjänstetillsättningsbeslut medför sådana verkningar att det är överklagbart, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Arbetsförmedlingens beslut den 16 mars 2012 att anställa ett antal personer som arbetsförmedlare, arbetsmarknadsområde Luleå, är ett sådant beslut som enligt 21 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) får överklagas hos Statens överklagandenämnd.

Ett sådant beslut har i första hand betydelse för sökandena, den som får anställningen och den som blir förbigången. Den förre vinner de förmåner som följer av anställningen, medan den senare förvägras vad han anser sig ha rätt till. Beslutet ”angår” naturligtvis båda kategorierna enligt den i 22 § förvaltningslagen använda terminologin. Att bestämmelsen som förutsättning för klagorätt kräver att vederbörande inte bara berörs av beslutets verkningar – att beslutet ”angår” honom – utan att beslutet också ”har gått honom emot”, kan sägas markera det närmast självklara förhållandet, att endast den som drabbas av beslutets negativa konsekvenser, den förbigångne sökanden, avses.

I praxis spelar tilläggsriteriet att beslutet ska ha gått klaganden emot en mycket undanskymd roll. Oftast berörs det inte alls utan konsumeras av den grundläggande förutsättningen, att beslutet medför sådana konsekvenser för klaganden att han eller hon har ett berättigat anspråk på att få en överprövning till stånd. Att dessa verkningar förutsätts vara negativa för klaganden ligger snarast i överklagandeinstituttets själva konstruktion som ett medel för att skydda de berörda från beslutets oönskade följder. Om klaganden yrkar att ett beslut ska upphävas eller ändras, har man alltså anledning att utgå från att det också har gått vederbörande emot. All-

mänt sett skulle man kunna säga, att det framstår som närmast stötande att frånkänna en person, som uppträtt som part hos beslutsmyndigheten och inte är nöjd med dess bedömning, klagorätt med hänvisning till att han inte vet sitt eget bästa. (Ang. det sagda, se Förvaltningslagsutredningens betänkande SOU 2010:29 s. 657 f. Jfr även RÅ 1999 ref. 69 och, vad gäller motsvarande bestämmelse i 33 § förvaltningsprocesslagen, t.ex. RÅ 2001 ref. 3.)

Överfört till det aktuella ärendet leder resonemanget till följande slutsatser. För att anmälaren hos JO, den förbigångne sökanden i anställningsärendet, ska – trots att beslutet tveklöst ”angår” honom – kunna frånkännas klagorätt med hänvisning till att beslutet inte ”gått honom emot”, måste särskilda omständigheter kunna påvisas, vilka bryter det ”tolkningsföreträde” som tillkommer den enskilde enligt vad ovan framhållits. Grunden för överklagandenämndens beslut att avvisa AA:s överklagande var att han redan innehade en sådan tjänst som avses med det överklagade beslutet och således inte hade något att vinna med en överprövning.

En sådan inställning, som enligt nämndens redovisning helt baseras på uppgifter från anställningsmyndigheten, förutsätter att det föreligger fullständig identitet mellan den nu innehavda och den sökta tjänsten. Ett bifall till AA:s ansökan och sedermera till överklagandet skulle alltså inte i något avseende tillföra honom något som han inte redan har. Jag har svårt för att se att det förhåller sig på detta sätt.

AA:s grundläggande önskemål är att bli stationerad på sin bostadsort, Piteå. Det är uppenbart, att en sådan placering för honom skulle medföra åtskilliga fördelar av både ekonomisk och personlig art. Enligt ledigförklarandet, annonsen, gällde de aktuella befattningarna ”Arbetsförmedlare till Arbetsmarknadsområde Luleå”, som bl.a. omfattar Piteå. Oavsett om det varit möjligt för AA att genom ett omplaceringsbeslut bli förflyttad från sitt nuvarande arbete i Arvidsjaur till motsvarande befattning i Piteå inom ett annat arbetsmarknadsområde, Luleå, kan detta hypotetiska alternativ enligt min mening inte medföra, att en för honom positiv utgång av anställningsärendet skulle sakna betydelse. Det framstår för övrigt som uppenbart, att utsikterna att bli placerad i Piteå är avsevärt bättre för en arbetsförmedlare, som verkar inom det arbetsmarknadsområde som omfattar Piteå, alltså Luleå, än för den som tillhör ett annat arbetsmarknadsområde som t.ex. Skellefteå.

Jag är generellt skeptisk till myndigheternas benägenhet att föra in eventuella omplaceringsmöjligheter i bedömningen av ett tillsättningsförfarande efter ett formligt ledigförklarande. Överklagandenämndens påstående, att ”den omständigheten att AA genom ett arbetsledningsbeslut kunnat förflyttas till exempelvis Piteå” kunde innebära att ”hans ansökan om anställning kunnat ses som en begäran om omplacering”, finner jag direkt felaktigt. Det föreligger inte minsta tvekan om vad AA begärt hos anställningsmyndigheten och sedermera hos överklagandenämnden, nämligen att på basis av sina meriter erhålla en av de ledigförklarade befattningarna.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till överklagandenämndens beslut att avvisa AA:s överklagande på den grunden att det överklagade beslutet inte ”gått

honom emot". Som jag utvecklat ovan, rör det sig om ett tilläggsriterium i 22 § förvaltningslagen som i normalfallet framstår som obehövligt i ljuset av den grundläggande förutsättningen för klagorätt, nämligen att beslutet "angår" klaganden, dvs. medför sådana konsekvenser för honom att han har ett berättigat anspråk på att få en överprövning till stånd. Jag kan inte se att nämnden på ett övertygande sätt visat, att AA inte hade något att vinna på att få sitt överklagande prövat i sak.

Ärendet avslutas.