

Stf justitieombudsmannen  
Lilian Wiklund**Allvarlig kritik mot en universitetslektor vid Stockholms universitet för hennes agerande i samband med en ansökan om forskningsmedel m.m.**

**Beslutet i korthet:** I en anmälan till JO framfördes flera klagomål mot hur en universitetslektor vid Stockholms universitet agerat i samband med en ansökan om forskningsmedel och en ansökan till en doktorandtjänst.

Genom utredningen i JO:s ärende har bl.a. följande kommit fram: Anmälaren tog kontakt med universitetslektorn eftersom hon ville doktorera med lektorn som handledare. För att finansiera forskningsprojektet ansökte de om forskningsmedel från Konkurrensverket. Till ansökan bifogades en projektbeskrivning som huvudsakligen hade skrivits av anmälaren. Anmälaren sökte sedan en doktorandtjänst vid universitetet. Innan Konkurrensverket hade fattat beslut om forskningsmedlen fick lektorn höra att anmälaren inte skulle bli antagen som doktorand vid universitetet. Då hade något formellt beslut i antagningsfrågan ännu inte fattats. Lektorn meddelade Konkurrensverket att anmälaren inte skulle bli antagen som doktorand, och en kort tid senare lämnade lektorn in en reviderad ansökan om forskningsmedel till Konkurrensverket. Enligt den nya ansökan skulle projektet utföras av lektorn ensam. Projektbeskrivningen i den nya ansökan var i allt väsentligt identisk med den projektbeskrivning som fanns i den ursprungliga ansökan. Lektorn underrättade inte anmälaren om sina kontakter med Konkurrensverket förrän efter att Konkurrensverket hade fattat beslut om forskningsmedlen och efter att universitetet hade beslutat i antagningsfrågan. När besluten hade fattats hade lektorn nya kontakter med anmälaren och med Konkurrensverket. Under JO:s utredning har det kommit fram att lektorn i olika sammanhang hade lämnat uppgifter som var oriktiga både till Konkurrensverket och till anmälaren.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet. Enligt JO har universitetslektorns agerande i flera avseenden stått i strid med kravet på saktighet i den bestämmelsen.

Universitetslektorn har även lämnat oriktiga uppgifter om sitt eget agerande till JO, vilket strider mot den sanningsplikt som följer av 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

JO uttalar allvarlig kritik mot universitetslektorn för hennes agerande.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Stockholms universitet och Konkurrensverket. Hon anförde huvudsakligen följande:

Under 2015 tog AA kontakt med universitetslektorn, docent BB, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, för att höra om BB kunde tänka sig att vara hennes handledare eftersom hon hade för avsikt att söka en doktorandtjänst vid universitetet. BB accepterade och AA läste in den relevanta litteraturen och skrev en projektbeskrivning. I januari 2016 mejlade hon projektbeskrivningen till BB, som gav återkoppling på denna. Den 29 januari 2016 skickade AA på eget initiativ in en ansökan om forskningsmedel till Konkurrensverket. Därefter kompletterade hon projektbeskrivningen innan hon i början av april 2016 ansökte om en doktorandtjänst vid universitetet. Den 15 april blev hon kontaktad av BB som meddelade att Konkurrensverket var intresserat av att bevilja medel till en doktorandtjänst om tre år. Sedan blev det tyst till den 9 juni 2016 då universitetet meddelade att hon inte hade blivit antagen som doktorand. Senare samma dag fick hon ett mejl där BB skrev att BB själv skulle ta emot medlen från Konkurrensverket och genomföra projektet utan AA som doktorand. AA kontaktade Konkurrensverket för att fråga vad som hade hänt och tog utöver det kontakt med ett antal universitet för att höra om de kunde ta emot henne som doktorand. Tre lärosäten visade intresse, vilket hon meddelade Konkurrensverket. Hon fick då klart för sig att BB hade tagit kontakt med Konkurrensverket redan den 23 maj 2016 och därefter, den 29 maj 2016, lämnat in en reviderad ansökan där BB var ensam sökande. AA fick samtidigt veta att Konkurrensverket redan hade beviljat forskningsmedlen till BB. Den reviderade ansökan som BB hade gett in till Konkurrensverket innehöll samma projektbeskrivning som den som AA tidigare hade skickat in, med den enda skillnaden att AA:s namn var borttaget.

## Utredning

### Inhämtade handlingar

Mot bakgrund av uppgifterna i JO-anmälan begärde JO in handlingar, bl.a. ett antal mejlkonversationer, från Stockholms universitet och Konkurrensverket. Innehållet i vissa av de handlingar som hämtades in redovisas i avsnittet Bedömning.

Det har också kommit fram att AA gjorde en anmälan till Universitetskanslersämbetet, som i beslut den 15 september 2016 meddelade att det inte fanns tillräckliga skäl att utreda saken vidare (reg.nr. 31-00318-16).

### Remiss till rektor för Stockholms universitet

JO begärde att rektorn skulle yttra sig över de uppgifter som hade kommit fram genom JO-anmälan och de uppgifter som JO hade hämtat in.

I sitt remissvar anförde rektorn följande (bilagorna utelämnas här):

JO har i en remiss begärt att rektor vid Stockholms universitet yttrar sig över [AA:s] anmälan. Av yttrandet ska framgå rektors bedömning av om BB:s agerande uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och om agerandet är förenligt med god myndighetsetik.

BB har givits möjlighet att inkomma med sina synpunkter på JO:s remiss till rektor. Hon har dock valt att skicka ett eget yttrande till JO.

### **Stockholms universitets syn på BB:s agerande i förhållande till saklighet, opartiskhet och god myndighetsetik**

[AA] inkom den 15 april 2016 med en ansökan om att bli antagen till utbildning på forskarnivå vid Juridiska fakulteten. Dagen dessförinnan hade [AA] mottagit ett mycket positivt handledaryttrande från sin tilltänkta handledare BB. Yttrandet bilades ansökan till forskarutbildningen.

Det är Juridiska fakultetens forskningsutskott som fattar beslut om antagning till forskarutbildningen. Hur antagningsprocessen går till och vad som förväntas av en anställd som åtagit sig ett handledaruppdrag för en forskarstuderande, framgår tydligt av rutindokumentet Upplysningar och råd angående utformningen av handledarintyg till ansökningar till forskarutbildningen. Dokumentet beslutades 2015-12-03 av prodekanus, tillika ordförande i Juridiska fakultetens forskningsutskott, professor CC och finns publicerat på Juridiska institutionens intranät. Därtill har också dokumentet vid tre olika tillfällen under perioden 2015-12-04–2016-03-18 skickats ut till samtliga anställda vid Juridiska institutionen. Alla anställda som tillfrågas och accepterar ett handledaruppdrag förväntas således känna till dessa rutiner.

Av rutindokumentet Upplysningar och råd framgår att alla ansökningar till forskarutbildningen bereds i tre s.k. beredningsgrupper. År 2016 inkom ett trettiotal ansökningar till utbildningen vid Juridiska fakulteten. Ansökningarna genomgick en noggrann granskning i beredningsgrupperna och varje ansökan åsattes en preliminär poängsättning 1-5. På fråga från BB uppgav en administratör att en beredningsgrupp gett [AA:s] ansökan poängen ett (1). När BB senare tillfrågade en ledamot från beredningsgruppen, så fick hon denna uppgift bekräftad.

I sammanhanget är det viktigt att poängtera att beredningsgruppens bedömning endast är preliminär eftersom det slutliga beslutet om antagning till utbildningen fattas av forskningsutskottet. När BB kontaktade Konkurrensverket den 23 maj hade således inte forskningsutskottet fattat något beslut avseende [AA:s] ansökan. Det måste BB ha känt till.

Vid forskningsutskottets sammanträde den 30 maj presenterade varje beredningsgrupp sina ställningstaganden och sin poängsättning. Varje ansökan diskuterades ingående och därefter skedde en rangordning. [AA:s] ansökan genomgick samma behandling som övriga ansökningar. Den åsattes poängen två (2) och utskottet beslutade därför att hon inte kunde antas till forskarutbildningen, vilket också [AA] den 9 juni underrättades om. Samma dag skickade BB ett mejl till [AA] och meddelade att hon inte blivit antagen till forskarutbildningen eftersom ansökan bl.a. "var lökig" och "helt enkelt inte var akademisk". Därutöver innehåller mejlet viss felaktig information. Ansökan hade av utskottet åsatts poängen två (2) och inte ett (1). BB uppgav också felaktigt att det var uteslutet att AA skulle kunna antas nästa år. Det är vanligt att sökanden, som fått avslag, söker igen till forskarutbildningen med samma projekt men med en bättre och mer genomarbetad projektbeskrivning.

I mitten av juni 2016 inledde Juridiska fakulteten en intern utredning för att undersöka de närmare omständigheterna kring BB:s hantering av [AA:s] ansökan till forskarutbildningen och förfarandet beträffande forskningsmedlen från Konkurrensverket. I augusti beslutade dekanus professor DD att kalla både BB och [AA] till möte. Den 5 september hade dekanus en telefonkonferens med [AA] för att få hennes beskrivning av vad som förevarit kring hennes ansökan till

forskarutbildningen. Dagen därpå hade dekanus ett möte med BB för att på motsvarande sätt ta del av hennes uppfattning av vad som förevarit kring [AA:s] ansökan till forskarutbildningen och Konkurrensverkets medelstilldelning.

Mot bakgrund av vad som framkom vid den interna utredningen vid fakulteten beslutade dekanus den 12 oktober att anmäla BB till Stockholms universitets Etiska råd för misstanke om vetenskaplig oredlighet alternativt oredlighet i forskning. Etiska rådet, som organisatoriskt är placerat direkt under rektor, utreder misstankar om vetenskaplig oredlighet och lämnar förslag till beslut till rektor. Rådet har även det universitetsövergripande ansvaret för utbildning och informations spridning inom området samt har en rådgivande funktion för etiska frågor vid universitet. Eftersom anmälan mot BB alltså behandlas vid Etiska rådet, vill Stockholms universitet inte heller föregripa denna behandling.

Juridiska fakultetens interna utredning ledde också till beslut på Juridiska institutionen att inte ta emot eller rekvirera de aktuella projektmedlen från Konkurrensverket så länge som JO-granskningen och behandlingen i Etiska rådet pågår.

#### **Avslutande synpunkter**

Anställda vid Stockholms universitet har i sin egenskap av företrädare för myndigheten en skyldighet att handla med saklighet och opartiskhet. Det innebär bl.a. att anställda inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose. Avgöranden får inte grundas på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar får beaktas. Den anställda får i sitt arbete inte agera på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde anställdes eller myndighetens saklighet och opartiskhet rubbas. Vidare ska den anställda i sitt arbete kunna göra etiskt försvarbara val.

[AA:s] ansökan till forskarutbildningen behandlades i forskningsutskottet på samma sätt som övriga ansökningar i enlighet med gällande rutiner och med den saklighet och opartiskhet som myndighetsutövning förutsätter. Det som däremot avviker från gällande rutiner är BB:s underhandskontakter med Konkurrensverket. [AA:s] ansökan var vid detta tillfälle alltså föremål för beredning i forskningsutskottet och att på detta sätt föregripa ett utskottsbeslut skadar förtroendet för Juridiska fakultetens verksamhet. Vidare är den återkoppling som BB lämnade till [AA] inte i enlighet med gällande rutiner. Hennes uttryckssätt var i högsta grad olämpligt och mejlet innehöll felaktig information. [AA] fick dock i ett senare mejl från prodekanus CC korrekt information om bl.a. varför hon inte antogs till forskarutbildningen.

Rektors sammanfattande bedömning är att BB:s agerande inte uppfyller kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och heller inte är förenligt med god myndighetsetik.

AA kommenterade remissvaret.

#### **Universitetets utredning om oredlighet i forskning**

I oktober 2016 anmälde dekanus vid Juridiska fakulteten BB för misstänkt vetenskaplig oredlighet alternativt oredlighet i forskning till rektor. Enligt anmälan hade BB i samband med en ansökan om medelstilldelning till Konkurrensverket använt sig av en projektbeskrivning som huvudsakligen hade skrivits av AA. Ärendet utreddes först av Etiska rådet vid universitetet. Etiska rådets slutsats blev att BB:s agerande utgjorde oredlighet i forskning. På begäran av BB hämtade rektor in ett yttrande från Expertgruppen för oredlighet i forskning vid Centrala etikprövningsnämnden. Nämnden fann vid en sammantagen bedömning att BB:s agerande utgjorde oredlighet i forskning. I ett beslut den 14 september 2017 fastslog rektor att BB hade gjort sig skyldig till

oredlighet i forskning och förde ärendet vidare till universitetets personalansvarsnämnd. Den 10 oktober 2017 beslutade personalansvarsnämnden att meddela BB en varning.

#### BB:s skrivelser till JO

Efter att JO hade begärt att rektor för Stockholms universitet skulle yttra sig över anmälan gav BB in ett yttrande till JO. I följebrevet till yttrandet skrev hon: "Hej, översänder begärt yttrande i ärende 4183-2016". I yttrandet anförde hon följande:

Jag vill tacka för den här möjligheten att yttra mig över det utkast som JO har översänt till Stockholms universitet. Jag har följande påpekanden att göra:

- Jag har i alla avseenden gjort allt jag har kunnat för att hjälpa [AA] att bli antagen som doktorand vid Juridicum, Stockholm. Jag har låtit henne basera hela sin ansökan på mitt tidigare arbete. Jag har personligen stått och kopierat upp ansökningarna från de senast 10 antagna doktoranderna vid Juridicum och gett [AA] för att hon ska kunna se hur en ansökan ska skrivas för att ha så stor chans som möjligt att bli antagen som doktorand. Jag har för egna pengar inskaffat litteratur om offentlig upphandling för att ge [AA] för att ytterligare öka hennes chanser att bli antagen som doktorand. Jag har haft både möten, mailkonversationer och telefonsamtal med [AA] där vi har diskuterat hennes ansökan och där jag har gjort allt jag kan inom anständighetens gränser för att hjälpa henne att skriva en så bra ansökan som möjligt för att hon ska kunna bli antagen som doktorand.
- Vi har nämligen ett stort behov av fler forskare inom ämnet offentlig upphandling. Jag jobbar sedan ett antal år tillbaka ca 60-70 timmar i veckan och har ändå inte möjlighet att hinna med allt arbete, varför vi verkligen behöver fler forskare för att kunna utveckla ämnet vidare. Jag har dessutom tilldelats medel från andra bidragsgivare, varför jag själv inte kunde genomföra ytterligare forskning på området. Jag var därför verkligen glad över att [AA] ville doktorera och gjorde därför *allt jag kunde för att hjälpa henne*.
- Trots alla mina ansträngningar och all min hjälp lyckades [AA] inte att skriva en tillräckligt bra ansökan för att bli antagen som doktorand. Istället lyckades hon inte bättre än att hon blev placerad som nr 31 av 31 sökanden till doktorandutbildningen. Det faktum att [AA] inte blev antagen som doktorand vid Juridicum i Stockholm *beror således tillfullo på hennes egna fel och hennes egna brister*. Jag var så klart mycket besviken att hennes ansökan fick så dåliga omdömen, och inser i efterhand att den borde ha varit mer stringent och innehållit åtminstone en, helst fler, konkreta forskningsfrågor. I det skedet kunde jag emellertid inte hjälpa mer, eftersom jag då riskerade att skriva ansökan helt själv - det här var något [AA] hade behövt klara på egen hand.
- Jag har inte gjort något alls, inte utfört någon handling, tagit någon kontakt eller skickat något mail, haft något samtal med inblandade på något sätt för att hindra att [AA] blev antagen som doktorand vid Juridicum, *för att jag ville ju så gärna att hon skulle bli antagen!*
- Jag fick genom Juridicums felaktiga rutiner innan det formella beslutet var fattade reda på att [AA] placerats sist av alla sökanden av de sakkunniga som bedömt hennes ansökan. Jag hade aldrig tidigare varit inblandad i tillsättningen av doktorander och trodde att det fungerade på samma sätt som vid tillsättning av lektorstjänster, docenttjänster m.m. Där yttrar sig ett antal särskilt utsedda sakkunniga över ansökningarna. Yttranden är utslagsgivande och följs alltid av de nämnder som fattar de formella beslutet. *Det visade sig senare att så inte var fallet och att Juridicum inte skulle ha lämnat ut denna information till mig*. Det var emellertid så att informationen lämnades

av flera olika personer, utan att någon av dessa påpekade att informationen inte var offentlig. Jag trodde därför att den, precis som med inkomna yttranden i andra tillsättningsärenden, var offentlig, alltså att det var klart att [AA] placerats som nr 31 av 31 sökanden och att det faktum att hon endast erhållit 1 av 5 möjliga poäng av de utsedda sakkunniga var offentlig information.

- Det här var så klart mitt ansvar att ta reda på, men min förklaring om det inte räknas som en ursäkt, är att som sagt att informationen lämnades ut helt öppet av flera vid Juridicum anställda personer utan att någon påpekade att informationen inte var offentlig.
- Jag trodde således att det redan var klart, om än ej formellt klart då det slutliga beslutet inte var fattat, att [AA] inte skulle antas som doktorand. Eftersom det för mig alltså stod fullständigt klart att [AA] inte skulle bli antagen som doktorand, kontaktade jag Konkurrensverket för att höra ifall det fanns *någon möjlighet* att spara de forskningsmedel jag ansökt om med [AA] som doktorand. Jag fick då beskedet att ifall [AA] inte antogs som doktorand skulle pengarna förfalla och istället tilldelas någon annan sökande. Konkurrensverket meddelade att det hade haft samma situation året innan, och att det inte gick att "spara" några pengar, utan att dessa året innan istället hade tilldelats en annan sökande.
- Jag har länge varit mycket kritisk till att Konkurrensverket, som har hand om forskningsmedel för såväl forskning om offentlig upphandling som forskning om konkurrensrätt, i huvudsak endast beviljat medel till ansökningar om konkurrensforskning från vita, medelålders män - se deras hemsida. Jag ville därför gärna höra om det fanns *någon* chans att ändå spara pengarna till [AA] till året efter. Jag fick emellertid klart för mig att det var helt omöjligt.
- Konkurrensverket föreslog då att jag skulle ändra i min ansökan så att jag själv skulle stå som utförare, något som var fullt möjligt eftersom ansökan var ingiven i mitt namn och jag hade rätten att förfoga över den. Jag gick med viss tvekan med på förslaget och skrev om ansökan. Jag tog bort de delar där ansökan var utformad av [AA] och behöll de delar som helt baserades på mina tankar och idéer och mina tidigare artiklar i ämnet. Jag skrev även ett mail till Konkurrensverket helt efter deras diktamen om att jag kunde utföra projektet själv.
- Jag var dock tveksam till att själv ta över projektet. Som jag beskrivit ovan arbetar jag redan i princip dubbelt, att ta mig an ett helt nytt projekt var inte särskilt lockande. Men jag ville ändå inte låta forskningsmedlen försvinna till konkurrensrättsforskningen, så jag skrev om min ansökan. Tanken var att lysa ut en särskild doktorandtjänst för dessa medel.
- Efter att Juridicum fattat beslut om att inte anta [AA] som doktorand meddelade jag henne att jag istället beviljats medlen för projektet. Jag meddelade henne även att hon inte skulle kunna söka med samma ansökan till Juridicum året efter. Vi hade nämligen tidigare diskuterat att det vanligtvis är så att sökanden till doktorandutbildningen vid Juridicum måste söka med samma ansökan två år i rad för att bli antagna. Med tanke på att hennes ansökan bedömdes som så pass undermålig hade hon behövt att helt omarbete ansökan för att ha en chans att kunna bli antagen.
- Vad gäller JO:s påståenden om oriktiga uppgifter får jag påpeka att det verkar föreligga ett missförstånd - vi talar om två olika ansökningar. Den första ansökningen, som var direkt undermålig, var den som ingavs till Konkurrensverket. Den andra ansökan var den som ingavs till Juridicum.
- Den ansökan som ingavs till Konkurrensverket var ur forskningssynpunkt undermålig. Den saknade rättsfråga, var dåligt strukturerad och rörig. Jag försökte få till den så bra som möjligt, men det var bråttom och ansökan fick skickas in i ett klart ofärdigt skick.
- Efter att den ansökan skickats in meddelade jag [AA] att hon var tvungen att skriva om ansökan innan hon skickade in den till Juridicum om hon skulle ha en chans att bli antagen som doktorand. Hon gjorde det och den blev bättre.

Den saknade dock fortfarande en bra rättsfråga och var inte tillräckligt strukturerad, men i det skedet kunde jag inte längre hjälpa henne, trots att hon krävde det, eftersom det i princip skulle ha inneburit att jag hade skrivit hela ansökan själv.

- Det stämmer att jag till forskningsutskottet skrev att jag ansåg att ansökan var bra, men det var ett led i mina försök och ansträngningar att få [AA] antagen som doktorand! Jag visste att den inte var lysande, men trodde faktiskt att den ändå var tillräckligt bra för att bli godtagen. Efter att i efterhand ha läst de övriga ansökningarna inser jag att så var tyvärr inte fallet.
- Jag beklagar verkligen att det visade sig att [AA] inte hade det som krävs för att antas som doktorand vid Juridicum i Stockholm. Jag hjälpte henne långt mer än jag hjälpte den andra person som vid samma tillfälle ansökte om att bli antagen som doktorand med mig som handledare, men i statsrätt. Jag lät [AA] använda mina tankar och idéer, använda mitt arbete i mina tidigare artiklar, jag bollade frågor med henne på telefon, jag kopierade tidigare ansökningar och betalade ur egen ficka för litteratur för att hjälpa henne. Först när jag trodde att det var helt klart att hon inte skulle antas vidtog jag åtgärder för att i första hand rädda forskningspengarna till [AA], sedan för att rädda dem till upphandlingsforskningen i sig. I inget fall har jag gjort något som inneburit att [AA] inte kunnat antas som doktorand vid Juridicum i Stockholm eller som inneburit att hon inte erhållit medel från Konkurrensverket. Hon hade nämligen inte kunnat få del av dessa medel, eftersom hon inte lyckades bli antagen som doktorand.

## Bedömning

### Inledning

Som framgått ovan har BB:s agerande utretts och prövats av universitetet. Rektorn har slagit fast att BB:s åtgärd att ge in en ny, nästan identisk, ansökan om forskningsmedel till Konkurrensverket utan att ange AA som författare till projektbeskrivningen utgjorde oredlighet i forskning. Universitetets personalansvarsnämnd har beslutat att meddela BB en varning.

Min utredning tar inte sikte på de forskningsetiska och arbetsrättsliga frågor som BB:s agerande har gett upphov till. Universitet har prövat dessa frågor. Däremot finns det anledning för mig att göra vissa uttalanden om BB:s agerande med utgångspunkt från bl.a. bestämmelsen om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### Objektivitetsprincipen och tjänstemannarollen

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Regeringsformen, en kommentar, Thomas Bull och Fredrik Sterzel, 3 uppl., s. 54 samt Offentlighetsprinciper, Objektivitetsprincipen, Thomas Bull, red. Lena Marcusson, s. 97 ff.).

Det finns ingen i lag eller annan författning samlad reglering med uppförandekod eller motsvarande för statliga tjänstemän. Frågan om behovet av lagstiftning på området har varit aktuell vid några tillfällen (se t.ex. prop. 1997/98:136, SOU 2008:118 och prop. 2009/10:175). Ramarna för hur en tjänsteman får agera finns i stället i bestämmelser i olika författningar. Utöver den nyss nämnda bestämmelsen i regeringsformen kan nämnas bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken och regeln om tjänsteförseelse i 14 § lagen om offentlig anställning (1994:260).

Den s.k. Värdegrundsdelegationen (se [www.vardegrundsdelegationen.se](http://www.vardegrundsdelegationen.se)) har i publikationen *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* sammanställt ett antal av de grundläggande rättsliga principer som tjänstemän ska följa i sin verksamhet. När det gäller objektivitetsprincipen uttalas bl.a. följande (s. 10 f.):

En grundförutsättning är att den statsanställda aldrig i sitt arbete agerar på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde anställdes eller myndigheternas saklighet och opartiskhet kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. För den statligt anställda gäller att ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val många gånger måste ta vid.

---

Grundläggande krav på en statsanställd är att denne ska vara disciplinerad, och således bl.a. utföra sina arbetsuppgifter i rätt tid, pålitlig, dvs. ärlig och inte exempelvis ta emot gåvor eller förmåner som utan att vara mutor ändå kan skada allmänhetens förtroende till myndigheten, och rättvis, dvs. exempelvis inte vara partisk utan se ett problem från alla sidor. Den anställda måste även ha i åtanke att det sätt på vilket enskilda bemöts kan vara väl så viktigt för förtroendet som de faktiska åtgärder som vidtas.

### Händelseförloppet i korthet

Efter kontakter med BB under 2015 skrev AA det första utkastet till den projektbeskrivning som skulle ligga till grund för ansökan om forskningsmedel från Konkurrensverket. BB gav AA återkoppling på utkastet och AA lämnade i slutet av januari 2016 in en ansökan om forskningsmedel till Konkurrensverket. I den ansökan var både AA och BB upptagna som sökande. I april 2016 ansökte AA till forskarutbildningen vid universitetet. I början av juni fick AA besked från universitetet om att hon inte hade blivit antagen som doktorand. Samma dag fick hon också veta att BB i slutet av maj hade gett in en ny ansökan om forskningsmedel i eget namn till Konkurrensverket. Projektbeskrivningen i den nya ansökan var i allt väsentligt identisk med den ursprungliga. Konkurrensverket fattade beslut om att bevilja forskningsmedel den 1 juni 2016.

### BB:s kontakter med Konkurrensverket

#### *Den nya ansökan om forskningsmedel*

Som framgått tidigare hade BB kontakter med Konkurrensverket som ledde till att hon ensam skulle utföra det forskningsprojekt som tilldelades forskningsmedlen. Vid tidpunkten för de nu aktuella kontakterna hade hon och



AA gemensamt ansökt om medel till forskningsprojektet, men Konkurrensverket hade ännu inte fattat något beslut i frågan. Det är klarlagt att BB inte informerade AA om de nya kontakterna förrän efter det att Konkurrensverkets beslut var fattat. BB har i sin skrivelse till JO förklarat sitt agerande huvudsakligen enligt följande:

Hon har ”länge varit mycket kritisk till att Konkurrensverket, som har hand om forskningsmedel för såväl forskning om offentlig upphandling som forskning om konkurrensrätt, i huvudsak endast beviljat medel till ansökningar om konkurrensforskning från vita, medelålders män”. Hon ville därför höra om det fanns någon möjlighet att ”spara” forskningsmedlen till AA till året efter. Hon fick dock besked av Konkurrensverket att detta inte var möjligt utan att ”pengarna skulle förfalla” om AA inte antogs som doktorand. BB har vidare uppgett att det var Konkurrensverkets förslag att hon skulle ändra sin ansökan så att hon var ensam utförare. Hon ändrade därför ansökan på så sätt att hon ”tog bort de delar där ansökan var utformad av [AA] och behöll de delar där som helt baserades på [hennes] tankar och idéer och [hennes] tidigare artiklar i ämnet. [Hon] skrev även ett mail till Konkurrensverket helt efter deras diktamen om att [hon] kunde utföra projektet själv”. Syftet med hennes åtgärder var att i första hand rädda forskningsmedlen till AA och i andra hand till upphandlingsforskningen.

JO har tagit del av ett brev som en tjänsteman vid Konkurrensverket skickade till AA den 7 juli 2016 med anledning av att AA frågade om vad som hade hänt med hennes ansökan. I brevet anfördes bl.a. följande:

Den 23 maj 2016 blev Konkurrensverket, via e-post, informerade om att denna ansökan inte längre var aktuell då du inte blivit antagen som doktorand vid Stockholms universitet. BB lämnade vid samma tillfälle förslag om att revidera ingiven ansökan fast då med henne själv som utförare.

— — —

Efter att ha läst igenom ditt mejl och den mejlväxling du har haft med [en tjänsteman vid universitetet] kan vi endast försäkra dig om att Konkurrensverket inte gett uttryck för en önskan att utesluta dig från BB:s forskningsansökan [...]. Vi vill dock tillägga att det, från Konkurrensverkets sida, självklart inte fanns något hinder för BB att ha med dig eller någon annan deltagare i det nya och reviderade projektet, t.ex. som forskningsassistent.

Jag konstaterar att tjänstemannen vid Konkurrensverket och BB verkar ha olika uppfattning i frågan om vems initiativet till den nya ansökan var. Utformningen av BB:s mejl gör att det framstår som osannolikt att detta skulle ha skrivits ”helt efter deras diktamen”. Jag har dock avstått från att utreda den frågan ytterligare eftersom det inte är sannolikt att en fortsatt utredning skulle ge någon klarhet i frågan om mejlet från BB föregicks av andra kontakter, möjligen via telefon, där saken diskuterades.

Oavsett hur det kom sig att BB gav in en ny ansökan konstaterar jag att detta gjordes bakom den tidigare medsökandens rygg. Det går inte att dra någon annan slutsats än att BB därvid agerade i eget intresse. Hon måste också ha

insett att det fanns risk för att detta kunde få betydande konsekvenser för AA:s del.

AA:s kontakter med Konkurrensverket ledde i sin tur till att Konkurrensverket frågade BB vem som hade skrivit den ansökan som hon hade gett in i eget namn. I ett mejl den 14 juni 2016 svarade BB följande:

Projektbeskrivningen i den första ansökan var skriven av mig och [AA] tillsammans och hämtade inspiration från de två artiklar jag tidigare publicerat om offentlig upphandling. I den reviderade ansökan skrev jag om vissa delar så att ansökan var baserad på mina två tidigare artiklar. [...]

Jag kan fullständigt garantera att alla konstateranden om gällande rätt som presenteras i den nu beviljade ansökan och de ämnen som avser att undersökas bygger på de idéer och undersökningar som jag har påbörjat i dessa artiklar. [AA] hade således i den första ansökan inte någon egen forskningsidé, ett faktum som tyvärr gjorde att hon av Juridicum inte ansågs lämplig för en forskarkarriär. Samtliga idéer i den ansökan som nu beviljats bidrag bygger vidare på mina tidigare forskningsresultat.

Inför universitetets prövning av antagningen till doktorandutbildningen lämnade BB ett s.k. handledaryttrande. I detta anförde hon bl.a. följande:

[AA] kontaktade mig i augusti 2015 som presumtiv handledare och vi har sedan dess haft regelbunden kontakt och diskuterat hennes ansökan och projektets utformning. [AA] har dock helt på egen hand arbetat fram projektbeskrivningen och ansökan till forskarutbildningen. Jag har emellertid läst den slutliga versionen av projektbeskrivningen och finner projektet som mycket intressant och högaktuellt. Utformning håller dessutom en mycket hög kvalitativ nivå, vilket visar på [AA:s] potential som forskare.

Vid en jämförelse mellan de två projektbeskrivningar som gavs in till Konkurrensverket är det uppenbart att de är i det närmaste identiska. Av BB:s sätt att uttrycka sig i mejlet till Konkurrensverket får man intrycket att hon har arbetat om projektbeskrivningen. Det framgår dock av utredningen i övrigt att så inte var fallet. Jag konstaterar också att hon lämnade olika uppgifter om projektbeskrivningens tillkomst i handledaryttrandet respektive till Konkurrensverket.

BB:s agerande i kontakterna med Konkurrensverket strider mot kravet på saktlighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

#### *Särskilt om avslöjandet av antagningsbeslutet*

Den 23 maj 2016, ca två veckor innan AA fick antagningsbeskedet från Stockholms universitet, mejlade BB Konkurrensverket och anförde bl.a. följande:

Tyvärr måste jag meddela att [AA] inte kommer att antas som doktorand vid Juridicum, Stockholms universitet. Det innebär att den ansökan vi skrivit [...] inte kommer att genomföras som ett doktorandprojekt. Den här informationen är ännu inte offentlig, varför jag uppskattar om ni inte sprider den utanför Konkurrensverket.

Universitetets beslut om antagning fattas vid ett sammanträde. Detta är visserligen inte offentligt, men det finns inte någon sekretessregel som hindrar

att deltagare vid sammanträdet – eller andra tjänstemän vid universitetet som har tagit del av vad som har avhandlats där – sprider informationen. Inte heller kan man säga att det ligger i sakens natur att tjänstemän i allmänhet har tystnadsplikt för innehållet i beslut som ännu inte har expedierats. Tvärtom gäller rätten till yttrandefrihet (2 kap. 1 § regeringsformen) även mellan tjänstemän vid myndigheter (se t.ex. Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 3 uppl., s. 130 f.).

Frågan om hur tjänstemän bör förhålla sig till information om ännu inte fattade eller expedierade beslut måste bedömas från fall till fall. Att iakttä diskretion är ytterst en omdömesfråga eller – som saken tidigare har uttryckts – en hederssak (Wennergren, a.a., s. 131). Att man som tjänsteman inte avslöjar innehållet i ett kommande beslut betraktas sannolikt i de flesta fall som en självklarhet. Ett tungt vägande skäl till att avstå är att beslutet kan ändras till dess det har expedierats och att ett besked i förväg därför riskerar att ge fel förväntningar. Det går dock inte att utesluta att det i vissa situationer kan finnas godtagbara skäl att meddela det förväntade innehållet i ett ännu inte fattat eller expedierat beslut till någon utanför den egna myndigheten, förutsatt att uppgifterna inte omfattas av sekretess.

BB har uppgett att avsikten med att lämna informationen till Konkurrensverket endast var att ta reda på om det var möjligt att ”spara” anslaget till senare. För egen del anser jag inte att det av det skälet var motiverat att ta den kontakten med Konkurrensverket. Hon borde i stället ha avvaktat universitetets beslut i antagningsfrågan och sedan tagit ställning till fortsatta åtgärder när det gällde forskningsprojektet. Det var alltså enligt min mening olämpligt att lämna uppgifterna även med den utgångspunkt som BB uppgett att hon haft.

Dessutom konstaterar jag att BB i något skede – senast i samband med att hon gav in den reviderade ansökan – valde att utnyttja informationen om det förväntade antagningsbeslutet i eget intresse: Att Konkurrensverket fick information i det aktuella avseendet var en nödvändig förutsättning för att BB skulle kunna lämna in den nya ansökan om forskningsmedel. Som jag har uttalat ovan var det inte förenligt med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen att utesluta AA från ansökan bakom hennes rygg.

#### Mejlet till AA

Samma dag som AA tog emot universitetets antagningsbesked fick hon följande mejl från BB:

Så tråkigt att du inte blev antagen. Jag har pratat med ansvarige för din ansökan och han menade att din ansökan var ”lösig”, inte hade en bra rättsfråga och helt enkelt inte var akademisk.

Tyvärr visade det sig att du endast fick 1 av 5 möjliga poäng, vilket gör det uteslutet att du skulle antas nästa år. Jag var tvungen att ringa Konkurrensverket och meddela det här. Kunde du inte antas kunde de inte ge dig pengarna och de fick ge dem till någon annan. De ville då att jag skulle genomföra projektet istället, eftersom pengarna annars skulle vara förlorade för upphandlings-

forskningen. Det var alltså en fråga om att ge pengarna till mig eller till någon manlig konkurrensrättare och av politiska skäl ville de hellre att pengarna gick till Upphandlingsrätten. Jag tackade under de omständigheterna ja och kommer alltså att själv genomföra projektet.

Jag skulle gärna ha plockat in dig som doktorand för att göra jobbet, men med den poängen du fick är det helt enkelt inte möjligt.

Det har till att börja med kommit fram att informationen om antalet poäng var fel. Ansökan hade fått två poäng. Inte heller fanns det täckning för påståendet att det var uteslutet att AA skulle antas nästa år. Kommande års antagning beslutas naturligtvis utifrån kommande års ansökningar. BB borde ha försäkrat sig om att informationen var korrekt innan hon lämnade den.

Som mejlet har utformats får man intrycket att BB endast har återgett vad någon annan har uttalat om ansökans kvalitet. Oavsett hur det förhöll sig med den saken var det olämpligt att lämna informationen till AA med de ordvalen.

BB:s mejl till AA står i strid med bestämmelsen om saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

#### BB:s uppgifter till JO

Som redovisats ovan har BB gett in ett eget yttrande till JO efter det att JO hade begärt att rektor för Stockholms universitet skulle yttra sig. I JO:s remiss angavs att berörd tjänsteman borde ges tillfälle att lämna synpunkter. BB:s yttrande inleddes på följande sätt:

Jag vill tacka för den här möjligheten att yttra mig över det utkast som JO har översänt till Stockholms universitet.

Som har framgått ovan meddelade BB Konkurrensverket innehållet i det ännu inte formellt fattade antagningsbeslutet. I sitt yttrande till JO har hon anfört följande:

Jag fick genom Juridicums felaktiga rutiner innan de formella besluten var fattade reda på att [AA] placerats sist av alla sökanden av de sakkunniga som bedömt hennes ansökan. Jag hade aldrig tidigare varit inblandad i tillsättningen av doktorander och trodde att det fungerade på samma sätt som vid tillsättningen av lektorstjänster, docenttjänster m.m. Där yttrar sig ett antal särskilt utsedda sakkunniga över ansökningarna. Yttrandena är utslagsgivande och följs alltid av de nämnder som fattar de formella besluten. *Det visade sig senare att så inte var fallet och att Juridicum inte skulle ha lämnat ut denna information till mig.* Det var emellertid så att informationen lämnades av flera olika personer, utan att någon av dessa påpekade att informationen inte var offentlig. Jag trodde därför att den, precis som med inkomna yttranden i andra tillsättningsärenden, var offentlig, alltså att det var klart att [AA] placerats som nr 31 av 31 sökanden och att det faktum att hon endast erhållit 1 av 5 möjliga poäng av de utsedda sakkunniga var offentlig information.

— — —

Jag trodde således att det redan var klart, om än ej formellt klart då det slutliga beslutet inte var fattat, att [AA] inte skulle antas som doktorand

I det tidigare redovisade mejlet till Konkurrensverket uppgav hon dock, i samband med att hon meddelade att AA inte skulle antas som doktorand, följande:

Den här informationen är ännu inte offentlig, varför jag uppskattar om ni inte sprider den utanför Konkurrensverket.

Mejlet till Konkurrensverket kan inte uppfattas på något annat sätt än att BB var införstådd med att informationen inte var offentlig, i den meningen att den inte var allmänt tillgänglig. De uppgifter som hon har lämnat till JO framstår alltså inte som sanningsenliga i den delen.

I sin skrivelse till JO har BB också anfört följande:

Konkurrensverket föreslog då att jag skulle ändra min ansökan [*detta avser alltså den gemensamma ansökan; JO:s anm.*] så att jag själv skulle stå som utförare, något som var fullt möjligt eftersom ansökan var ingiven i mitt namn och jag hade rätten att förfoga över den. Jag gick med viss tvekan med på förslaget och skrev om ansökan. Jag tog bort de delar där ansökan var utformad av AA och behöll de delar som helt baserades på mina tankar och idéer och mina tidigare artiklar i ämnet.

Den ansökan som BB gav in i eget namn är i stort sett identisk med den gemensamma ansökan. Den huvudsakliga ändring som har gjorts är att AA:s namn och CV har tagits bort. Ansökan skiljer sig också på så sätt att begäran om anslag sattes ned eftersom anslaget bara skulle täcka kostnader för en forskare. Själva kärnan i ansökan, projektbeskrivningen, är i det närmaste identisk.

Det framstår som uppenbart att inte heller de uppgifter som BB har lämnat till JO i den här delen är sanningsenliga.

Statliga tjänstemän ska lämna de upplysningar och yttranden som JO begär (13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Bestämmelsen innebär bl.a. att en tjänsteman som lämnar uppgifter på JO:s begäran har en sanningsplikt (se SOU 1985:26 s. 195 f.). I det nu aktuella fallet har JO begärt att rektorn ska yttra sig. Av JO:s remiss framgick även att BB borde ges tillfälle att lämna synpunkter. Det är uppenbart att BB hade tagit del av JO:s remiss när hon skrev sitt yttrande. Under de förhållandena omfattades hon av sanningsplikten.

BB har i strid med bestämmelsen i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen lämnat oriktiga uppgifter om sitt eget agerande till JO.

#### Sammanfattning och avslutande synpunkter

BB har genom att ge in en ny ansökan om forskningsmedel endast i eget namn bakom AA:s rygg, och genom att lämna oriktiga uppgifter om ansökan till Konkurrensverket, agerat i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen. Även hennes sätt att uttrycka sig gentemot AA står i strid med den bestämmelsen. BB har dessutom i strid med bestämmelsen i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen lämnat oriktiga uppgifter i sitt yttrande till JO. Sammantaget förtjänar BB allvarlig kritik för sitt agerande.

### Övrigt

Det som i övrigt har tagits upp av AA eller BB ger inte tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.