

Allvarlig kritik mot Försvarsmakten för att inte ha verkställt ett beslut från Statens överklagandenämnd

Beslutet i korthet: En sökande som inte hade antagits till en utbildning hos Försvarsmakten överklagade beslutet till Statens överklagandenämnd. I samband med handläggningen av överklagandet begärde nämnden att Försvarsmakten skulle komplettera ärendet med det underlag som myndigheten hade haft tillgång till vid beslutsfattandet. Med hänvisning till sekretess valde Försvarsmakten att inte komma in med de begärda handlingarna. Nämnden prövade ärendet och fann att klaganden borde ha erbjudits den sökta utbildningsplatsen. Därefter överlämnade nämnden ärendet till Försvarsmakten för erforderliga åtgärder.

I stället för att erbjuda den sökande en utbildningsplats valde Försvarsmakten att sätta upp personen som sökande för nästa års utbildning. Vid en förnyad prövning konstaterade Försvarsmakten att den sökande inte uppfyllde kravprofilen och därmed att den sökande inte kunde erbjudas en utbildningsplats.

Vid en prövning i Statens överklagandenämnd sätter sig överprövningsinstansen i beslutsmyndighetens ställe. När ett överklagande bifalls är huvudregeln att den överprövande myndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha meddelat från början. För att en överinstans beslut ska få avsedd effekt måste underinstansen tillämpa beslutet på ett lojalt sätt. Det innebär enligt chefsJO att Försvarsmakten, utan någon förnyad prövning, borde ha erbjudit den sökande en utbildningsplats så snart tillfälle gavs. Genom att inte göra det har Försvarsmakten satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel, och för det får myndigheten allvarlig kritik.

Bakgrund

Under 2013 ansökte AA om att bli antagen till Försvarsmaktens specialistofficersutbildning (SOU 2013). I juni 2013 avlog Försvarsmakten, genom Försvarsmaktens HR Centrum (HRC), AA:s ansökan. AA överklagade beslutet till Statens överklagandenämnd. I ett beslut den 17 februari 2014 biföll nämnden överklagandet och beslutade att Försvarsmakten skulle erbjuda AA en utbildningsplats på specialistofficersutbildningen. Nämnden överlämnade ärendet till Försvarsmakten för ”erforderliga åtgärder”. I beslutet angav Statens överklagandenämnd bl.a. följande:

BAKGRUND

AA har överklagat Försvarmaktens beslut att inte anta honom till specialistofficersutbildningen, SOU 2013. AA har bl.a. anført att Försvarmaktens beslut är vagt, otydligt och saknar substans. Han har en spetskompetens; karttjänstförmåga, samt erfarenhet från två utlandsmissioner och har handplockats till en Nordic Battlegroup, AA har till sitt överklagande bifogat kopior av testresultat, betyg och kursintyg från Försvarmakten och universitetet.

Försvarmakten har yttrat sig och anført att AA bedömdes för närvarande inte i tillräcklig grad uppfylla kravprofilen inom området realistisk bild av utbildningens och yrkets krav. AA har därför av kommissionen för lämplighetsbedömning 0; uppfyller inte kravprofilen.

Statens överklagandenämnd har begärt att Försvarmakten ska komplettera ärendet med det ytterligare underlag myndigheten har haft tillgång till vid beslutsfattandet, bl.a. psykologutlåtande och utlåtande efter professionsintervju. Försvarmakten har trots påminnelser inte kompletterat ärendet med hänvisning till sekretessbestämmelser.

SKÄL FÖR AVGÖRANDET

Statens överklagandenämnd har begärt att Försvarmakten ska komplettera ärendet med det underlag från lämplighetsbedömning som myndigheten har haft tillgång till vid beslutsfattandet. Försvarmakten har trots påminnelser inte kompletterat ärendet. Nämnden prövar ärendet i föreliggande skick.

AA får genom de handlingar som har bifogats hans överklagande anses ha vederlagt Försvarmaktens bedömning av hans lämplighet. AA borde därför ha erbjudits en utbildningsplats vid specialistofficersutbildningen.

Den 10 juni 2014 meddelade Försvarmaktens HR Centrum ett nytt beslut som innebar att AA inte hade blivit antagen till specialistofficersutbildningen (2014).

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål över Försvarmaktens agerande och uppgav bl.a. följande. När Statens överklagandenämnd hade bifallit hans överklagande, tog han kontakt med HRC för att höra hur hans ärende skulle hanteras. Han försökte vid flera tillfällen få kontakt med den ansvariga handläggaren. Trots att han lämnade kontaktuppgifter återkom aldrig Försvarmakten med något besked. Bristen på återkoppling är inte förenlig med statliga myndigheters serviceskyldighet.

Beslutet från Statens överklagandenämnd kan inte missförstås och innebär att Försvarmakten ska erbjuda honom en plats på specialistofficersutbildningen. Trots detta gjorde HRC en ny bedömning och bröt därmed mot nämndens beslut. Den 27 juni 2014 var AA i kontakt med BB och CC vid Försvarmakten. Båda bekräftade att de var medvetna om vad som stod i nämndens beslut, men att de ansåg att de inte var bundna av detta. De uppgav vidare att de ansåg att beslutet var oriktigt och att följderna – om Försvarmakten var tvungen att rätta sig efter beslutet – skulle bli orimliga.

Till anmälan hade AA bifogat beslutet från Statens överklagandenämnd och HRC:s beslut att inte anta honom till specialistofficersutbildningen (SOU 2014).

Utredning

Anmälan remitterades till Försvarsmakten. I sitt remissvar anförde Försvarsmakten, Högkvarteret, genom överbefälhavaren, generalen DD, bl.a. följande:

Försvarsmaktens inställning

Frågan om bristande återkoppling

Det är korrekt att AA efter det att Statens överklagandenämnd meddelade sitt beslut den 25 februari 2014 var i kontakt med HRC ett antal gånger och att han önskade få en återkoppling i hur myndigheten skulle hantera hans ärende. HRC har vid dessa tillfällen försökt förklara för honom hur myndigheten såg på hans ärende och hur det skulle komma att hanteras vidare. Försvarsmakten kan inte redovisa några exakta datum för dessa kontakter men det är en missvisande uppgift att myndigheten inte försökt vara honom behjälplig i ärendet. Myndigheten upplever inte att det utöver de tillfällen AA själv nämner, har förelegat behov av att kontakta honom.

När det gäller de kontakter som AA sedermera haft med BB vid HRC och CC vid högkvarterets personalstab är det inte korrekt uppfattat att de anser att beslutet från Statens överklagandenämnd inte är något myndigheten behöver bry sig om. BB:s och CC:s uppfattning är att de i huvudsak uttalat sig över principiella frågor.

Försvarsmaktens avslagsbeslut

AA ansökte om få genomföra SOU med start hösten 2013. Han genomgick först en grundläggande antagningsprövning vid Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) där han blev godkänd. Därefter genomförde AA en s.k. professionsintervju vid Ledningsregementet. En sådan intervju görs för att pröva lämpligheten hos den sökande och har fokus med den speciella utbildningsinriktning inom SOU som den sökande valt. Resultatet av professionsintervjun var att AA inte bedömdes lämplig för SOU med den valda utbildningsinriktningen. AA bedömdes inte i tillräcklig grad uppfylla kravprofilen vad gäller realistiskt bild av utbildningen och yrkets krav.

Ovan angiven bedömning att AA inte var lämplig att antas till SOU med den valda utbildningsinriktningen utgör grunden för Försvarsmaktens avslagsbeslut 2013. När Statens överklagandenämnd prövade ärendet begärde nämnden att få ta del av det underlag Försvarsmakten baserat sin bedömning på, bl.a. ett psykologutlåtande och utlåtandet av professionsintervjun. På grund av bristande rutiner inom Försvarsmakten och en felaktig uppfattning om gällande sekretesslagstiftning skickade Försvarsmakten inte in detta underlag till Statens överklagandenämnd. Detta var ytterst beklagligt då Statens överklagandenämnd på detta sätt inte hade någon egentlig möjlighet att göra en prövning av Försvarsmaktens bedömning av AA:s lämplighet. Nämndens beslut kan därför sägas ha blivit fattat på ofullständig grund, låt vara på grund av Försvarsmaktens egen förskyllan.

När Försvarsmaktens mottog beslutet från Statens överklagandenämnd att myndigheten skulle erbjuda AA en plats på SOU hamnade Försvarsmakten i en brydsam situation. Det fanns naturligtvis ingen möjlighet att ge honom en plats på SOU för 2013. Det bestämdes i stället att AA skulle tas upp som sökande till SOU för 2014 trots att han egentligen inte lämnat någon ansökan för detta år. Vid prövningen av kandidaterna för antagning till SOU för 2014 förelåg inte någon annan bedömning av AA:s lämplighet än den som gjorts föregående år. Mot den bakgrunden såg Försvarsmaktens ingen annan möjlighet än att åter fatta beslut att inte anta AA till SOU. Beslutet meddelades den 10 juni. För att komplicera saken ytterligare kom det beslut som skickades till AA att utformas på ett felaktigt sätt. Av beslutet den 10 juni anges att han inte blivit antagen på grund av den konkurrens som förelegat. I samband med att AA överklagade detta beslut upptäckte HRC sitt misstag och skickade ett nytt beslut med angivande av att anledningen till att AA inte blivit antagen var att han inte uppfyllde kravprofilen.

Försvarsmakten medger i och för sig att myndigheten genom att inte anta AA till SOU för 2014 inte följt det beslut som Statens överklagandenämnd meddelade den

25 februari 2014. Enligt Försvarsmaktens uppfattning finns det dock anledning att anta att om Statens överklagandenämnd haft tillgång till de efterfrågade underlaget hade nämnden kommit till samma ställningstagande som Försvarsmakten. Det kan också understrykas att om Försvarsmakten antagit AA till SOU 2014 hade myndigheten brutit mot sin egna föreskrifter.

Övrigt

AA har överklagat även det beslut om antagning som HRC tog den 10 juni 2014 till Statens överklagandenämnd. De handlingar som Statens överklagandenämnd begärde att få ta del av vid behandling av ärendet under hösten 2013 har nu överlämnats till nämnden. Nämnden har ännu inte meddelat något beslut.

Rutinerna inom Försvarsmakten för hantering av ärenden om överklagande av antagning till SOU har översetts så att den brist som tidigare fanns vad gäller hantering och överlämnande av handlingar till Statens överklagandenämnd inte ska upprepas.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Inledande överväganden

Försvarsmakten har tillbakavisat AA:s påstående om att myndigheten inte skulle ha uppfyllt den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223). Försvarsmakten har även tillbakavisat uppgifterna om att BB och CC skulle ha uttryckt sig på sådant sätt som AA hävdade när det gäller beslutet från Statens överklagandenämnd.

I dessa delar står ord mot ord, och en ytterligare utredning kan enligt min mening inte förväntas ändra på detta förhållande. Det sagda innebär att jag i den fortsatta bedömningen inte kommer att kommentera dessa klagomål, utan enbart beröra frågan om Försvarsmaktens hantering av beslutet från Statens överklagandenämnd.

Antagning till officersutbildning

Föreskrifter om grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten återfinns i officersförordningen (2007:1268). Det är Försvarsmakten som beslutar om antagning till sådan utbildning.¹ I förordningen anges vidare vilka krav som ställs på sökanden till en grundläggande officersutbildning och att det vid Försvarsmakten ska finnas en antagningsnämnd. Nämnden ska yttra sig bl.a. i ärenden om antagning till grundläggande officersutbildning.² Försvarsmaktens beslut om antagning till officersutbildning får överklagas till Statens överklagandenämnd. Däremot är nämndens beslut inte överklagbart.³

I ärenden om antagning till utbildning vid Försvarsmakten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller

¹ Se 8 § officersförordningen.

² Se 9 och 10 §§ officersförordningen.

³ Se 23 § första stycket officersförordningen.

någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.⁴ Sekretessens räckvidd har inte gjorts beroende av var uppgiften förekommer, och det innebär alltså att sådana uppgifter omfattas av sekretess även vid ett överklagande till Statens överklagandenämnd.⁵ Sekretessen hindrar inte att Försvarsmakten lämnar uppgifter till Statens överklagandenämnd.⁶

Statens överklagandenämnd

Statens överklagandenämnd har till uppgift bl.a. att pröva överklaganden av beslut i anställningsärenden.⁷ Vid en sådan överprövning gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att överprövningsinstansen sätter sig i beslutsmyndighetens ställe. När ett överklagande bifalls är huvudregeln att den överprövande myndigheten förordnar om positiv rättelse, dvs. meddelar ett beslut med det innehåll som beslutsmyndigheten borde ha meddelat från början.⁸

JO har tidigare uttalat sig om hur en myndighet bör förhålla sig till beslut från Statens överklagandenämnd. I JO 2010/11 s. 275 hade nämnden i två fall upphävt Migrationsverkets beslut om anställning och konstaterat att myndigheten borde ha erbjudit två andra personer anställningarna. Nämnden överlämnade ärendena till Migrationsverket för vederbörliga åtgärder. Migrationsverket följde inte nämndens beslut. I sitt beslut uttalade JO Hans-Gunnar Axberger bl.a. följande:

För att en överinstans beslut ska få avsedd effekt måste underinstansen tolka och tillämpa beslutet på ett lojalt sätt. Även om Migrationsverket inledningsvis haft svårigheter att förstå beslutet kan någon oklarhet om innebörden inte ha förelegat efter verkets kontakter med Statens överklagandenämnd och Arbetsgivarverket. Trots detta har Migrationsverket inte erbjudit klagandena tjänsterna, och överinstansens beslut har inte heller varit utgångspunkt vid verkets förhandlingar med klagandena. Migrationsverkets agerande innebär att överinstansens beslut inte fick den verkan ett sådant beslut ska ha.

Försvarsmaktens agerande

Utredningen visar att Statens överklagandenämnd inför sin prövning inte fick del av hela det material som Försvarsmakten hade lagt till grund för sitt beslut. Anledningen till det var att Försvarsmakten bl.a. på grund av okunskap om gällande sekretessbestämmelser inte sände över materialet, trots att det hade efterfrågats av

⁴ Se 38 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁵ Se Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar* (den 1 januari 2014, Zeteo) kommentaren till 38 kap. 1 § första stycket 1.

⁶ Se 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen, där det anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

⁷ Se 1 § 1 förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd.

⁸ Se JO 2005/06 s. 345.

nämnden. Nämndens prövning kom därmed att göras på ett annat underlag än det Försvarsmakten hade tillgång till vid sin bedömning.

Dessa förhållanden har enligt Försvarsmakten inneburit att Statens överklagandekommitté fattat sitt beslut på en ”ofullständig grund”. Försvarsmakten har vidare gjort gällande att nämnden ”antagligen” hade kommit till samma slutsats som Försvarsmakten, om den hade haft tillgång till det efterfrågade underlaget. Detta resonemang ger intrycket att Försvarsmakten ansett att beslutet var felaktigt och i sin förlängning att myndigheten därmed inte ansett sig bunden av nämndens beslut. Detta har också visat sig i Försvarsmaktens agerande, när myndigheten valde att inte följa nämndens beslut och på nytt vägra anta AA till den sökta utbildningen.

Försvarsmakten har på det sättet låtit myndighetens egna tillkortakommanden gå ut över AA. Genom Försvarsmaktens agerande har AA på ett effektivt sätt hindrats att tillvarata sin rätt gentemot myndigheten. Försvarsmakten verkar emellertid vilja tona ner allvaret i den situation som uppstod när myndigheten inte rättade sig efter nämndens beslut.

Försvarsmaktens hypotetiska resonemang – om hur en överprövande myndighet skulle ha agerat om förutsättningarna hade varit annorlunda – innebär att myndigheten sätter sig i den överprövande instansens ställe. Därmed blir den överprövning som en enskild har en laglig rätt till i praktiken meningslös. Det är givetvis inte acceptabelt, och Försvarsmakten borde i stället ha rättat sig efter nämndens beslut. Det innebär, enligt min mening, att Försvarsmakten – utan någon förnyad prövning – borde ha erbjudit AA en utbildningsplats så snart tillfälle gavs. Genom att inte göra det har Försvarsmakten satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel, och för det förtjänar myndigheten allvarlig kritik.

Ärendet avslutas.