

Saksbehandlingen – ansettelse av førsteamanuensis – forhåndsvurdering

24.10.2022 (2022/2508)

Saken gjelder saksbehandlingen ved ansettelse av førsteamanuensis ved et universitet. Klagerens søknad ble ikke behandlet etter ordinær prosedyre. På bakgrunn av informasjon om at klageren tidligere var avskjediget ved dom fra tilsvarende stilling ved en annen institusjon, vurderte universitetet ham som ukvalifisert uten at hans faglige kvalifikasjoner ble bedømt. Klageren mente at det ikke var adgang til slik forhåndsvurdering.

Ombudet kom til at det i visse tilfeller er anledning til å forhåndsvurdere søkere til vitenskapelige stillinger, men at det er snevre rammer for når dette kan gjøres. Når årsaken til at søkeren ikke blir bedømt av en fagkyndig komite, er at søkeren anses personlig uegnet til stillingen, stilles det strenge krav til saksbehandlingen.

Ombudet mente at Universitetet hadde bygget på dokumenterte saklige forhold i forhåndsvurderingen. Når klageren også hadde fått anledning til å uttale seg om forholdene, hadde universitetet oppfylt minimumskravene til kontradiksjon, saksutredning og forsvarlig saksbehandling for øvrig. Ombudet ba likevel universitetet om å vurdere å regulere sin praksis med forhåndsvurdering i skriftlige retningslinjer.

[I avsnittene 36 og 40 er deler av teksten utelatt i forbindelse med publisering. Teksten som er tatt bort beskriver personlige forhold.]

Sakens bakgrunn

A (heretter klageren) søkte 16. august 2021 på en stilling som førsteamanuensis ved X Institutt (heretter Instituttet) ved Y Universitetet (heretter Universitetet).

I e-post 16. november 2021 ba klageren Universitetet om informasjon om den videre ansettelsesprosessen. Han ble informert i e-post 17. november 2021 om at søknaden hans var forhåndsvurdert av administrasjonen ved Instituttet.

På grunnlag av forhåndsvurderingen ble ikke klagerens søknad bedømt av en fagkyndig komité slik som er ordinær prosedyre for vitenskapelige ansettelser i universitet- og høyskolesektoren. Denne beslutningen ble forklart med personlige forhold ved klagerens arbeidsforhold ved en tidligere arbeidsplass som førte til at han ble avskjediget derfra. Han hadde ikke opplyst om dette i søknaden. Universitetet var blitt kjent med forholdene fra en dom der avskjeden var opprettholdt etter at klageren hadde anlagt søksmål mot sin tidligere arbeidsgiver. Klageren ble bedt om å kommentere forholdene, noe han også gjorde.

Innstillingen fra den fagkyndige komiteen forelå 21. november 2021, uten vurdering av klagerens kompetanse. Etter at klageren ba om nærmere begrunnelse for hvorfor søknaden ikke var bedømt av den fagkyndige komiteen, ga Universitetet følgende begrunnelse i e-post 20. desember 2021:

«Det er foretatt en vurdering av din søknad av Y universitets jurister og instituttledelsen ved X Institutt. Du ble gitt anledning til å uttale deg om de opplysninger som Y Universitet har vedrørende rettsak og dom fra 2019 om avskjedigelse fra professorstilling ved Z Universitet. Din uttalelse er vurdert. Det er ved Y Universitet konkludert med at de forhold (mange tilfeller av uakseptabel adferd gjennom en årrekke) som er knyttet til din avskjedigelse ved Z Universitet og dommen av januar 2019, er relevant og har direkte betydning for din personlige egnethet for førsteamanuensisstillingen ved Y Universitet. I vurderingen er det vektlagt at dommen er av nyere dato, og at de påberopte forhold er i relativ nær fortid, samt at stillingen ved Y Universitet er av samme kategori som stillingen ved Z Universitet, dvs. en faglig stilling tillagt undervisnings- og forskningsoppgaver.»

Etter dette var det noe korrespondanse mellom klagerens advokat og Universitetet. Klageren ba om innsyn i utvidet søkerliste, og om at Universitetet bedømte hans faglige kvalifikasjoner og kalte ham inn til intervju der han kunne redegjøre for avskjedssaken. Universitetet etterkom ikke anmodningene.

Det ble gjennomført intervjuer med de fire søkerne som var funnet kvalifiserte av bedømmelseskomiteen. Intervjuene ble gjennomført av en egen intervjukomité. Intervjukomiteens innstilling forelå 24. februar 2022. To søkere ble innstilt. Det kommer også frem av innstillingen at én søker hadde blitt ansett uegnet for stillingen og derfor unntatt komiteens evalueringsprosess.

Ansettelsessaken ble behandlet i tilsetningsutvalget 10. mars 2022. I saksfremlegget til tilsetningsutvalget fremgår det at klagerens søknad ikke var blitt bedømt fordi administrasjonen ved Instituttet hadde vurdert det slik at de forholdene som var blitt kjent gjennom avskjedsdommen, var av en slik karakter at han ikke var personlig egnet for stillingen, og derfor ikke kvalifisert. Begrunnelsen er den samme som den som ble gitt til klager i e-posten 20. desember 2021.

I e-post 4. april 2022 mottok klageren en e-post der Universitetet informerte om at en av de andre søkerne var blitt ansatt i stillingen.

Etter dette brakte klagerens daværende advokat, Jasmine Evensen, ansettelsesvedtaket inn for Sivilombudet. I klagen ble det anført at det var saksbehandlingsfeil at klagerens søknad ikke hadde fulgt de ordinære stegene i ansettelsesprosedyren. Klageren hadde ikke fått mulighet til å få sine faglige kvalifikasjoner bedømt eller hatt mulighet til å gjøre rede for forholdene knyttet til sitt tidligere arbeidsforhold i et intervju.

Våre undersøkelser

Vi stilte i brev til Universitetet spørsmål om hva som var Universitetets rettslige grunnlag for å foreta en slik forhåndsvurdering av søkere med den virkning at ordinær ansettelsesprosedyre ikke ble fulgt, og om det forelå skriftlig dokumentasjon eller retningslinjer som beskrev denne alternative prosedyren. Dernest spurte vi om saken var tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17, herunder om saksbehandlingen ved forhåndskontrollen hadde ivarett klagerens mulighet til å kommentere de forhold som hadde vært avgjørende i forhåndsvurderingen. Endelig stilte vi spørsmål om det forelå mer konkrete vurderinger av klagerens personlige egnethet på bakgrunn av forholdene fra hans tidligere arbeidsplass, enn det som sto i begrunnelsen i e-posten 20. desember 2021.

I svaret hit skrev Universitetet at det ikke forelå skriftlige rutiner for denne type forhåndskontroll, men at det var formell adgang til dette, og at det ble gjort i den del tilfeller ved ansettelse ved Universitetet. Universitetet mente at prosedyren var legitim så lenge den bygget på saklige og forsvarlige vurderinger.

Videre mente Universitetet at klageren hadde fått reell mulighet til kontradiksjon, og at det i saksbehandlingen i ansettelsesprosessen var gjort saklige og forsvarlige vurderinger. Universitetet skrev at saken var tilstrekkelig opplyst gjennom informasjonen som kom frem av avskjedsdommen og merknadene til disse forholdene fra klageren.

Universitetets svarbrev ble oversendt klagerens nye advokat, advokat Lægreid, som sendte merknader i brev 21. august 2022. Merknadene ble oversendt Universitetet som innga ytterligere merknader 8. september 2022.

Sivilombudets syn på saken

Rettslige spørsmål og utgangspunkter

Hovedspørsmålet i saken er om Universitetet hadde anledning til å foreta en administrativ forhåndsvurdering av klagerens søknad og ikke la ham inngå i den ordinære ansettelsesprosessen fordi han ble vurdert som personlig uegnet og derfor ukvalifisert. Det første spørsmålet er dermed om Universitetet har rettslig adgang til å gjøre en administrativ forhåndsvurdering der søkere til forskerstillinger blir ansett ukvalifiserte på grunn av personlig egnethet før de er blitt bedømt av en fagkyndig komité, og derfor ikke får delta i den videre ordinære ansettelsesprosedyren. Det andre spørsmålet er på hvilket grunnlag og med hvilke krav som til saksbehandlingen en slik administrativ forhåndsvurdering i så fall kan gjennomføres.

Vedtak om ansettelse i offentlig forvaltning er etter forvaltningsloven § 2 et enkeltvedtak. Universitet har derfor plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 17. Utredningsplikten er viktig for å sikre at den best kvalifiserte søkeren ansettes i stillingen, slik statsansatteloven § 3 krever. Utgangspunktet for vurderingen av hvem som er best kvalifisert er utlysningsteksten, samt eventuelle lov- og avtalefestede krav. For ansettelse i enkelte stillinger ved universiteter og høyskoler gjelder det særlige lovregler. Det følger av universitets- og høyskolelovens § 6-3 tredje ledd første punktum at «[a]nsettelse i undervisnings- og forskerstillinger skjer på grunnlag av innstilling». Videre følger det av andre punktum at innstillingen skal skje ved en fagkyndig bedømmelse «etter den stillingsbeskrivelse som er gitt i utlysning og betenkning».

Universitetet har egne utfyllende bestemmelser for ansettelser og opprykk i undervisnings- og forskerstillinger (heretter retningslinjene) der ansettelsesprosessen er utdypet nærmere. Retningslinjene har hjemmel i blant annet universitets- og høyskoleloven § 6-3 femte ledd. I retningslinjenes punkt 4.3 presiseres det at en fagkyndig komité skal «foreta en vurdering av søkeres kvalifikasjoner på grunnlag av det skriftlige materialet». Det heter videre at denne komiteen «ikke [skal] uttale seg i spørsmål om (...) personlig egnethet eller lignende» (understreket i originalen). Bedømmelseskomiteen skal rangere søkerne.

Universitetets retningslinjer fastsetter videre i punkt 6.2.1 at en innstillingsmyndighet skal kontrollere bedømmelseskomiteens vurderinger. Innstillingsmyndigheten skal ikke «begrense sine vurderinger til de forhold som er blitt vurdert av bedømmelseskomiteen». Innstillingsmyndigheten skal også ta i betraktning «andre relevante kvalifikasjoner».

Innstillingsmyndigheten kan fravike bedømmelseskomiteens rangering på bakgrunn av sin vurdering av andre relevante kvalifikasjoner, deriblant personlig egnethet hos søkerne. Innstillingsmyndigheten har mulighet til å innkalle til intervju og prøveforelesning/prøveundervisning som grunnlag for å vurdere søkeres kvalifikasjoner ut over det skriftlige materialet.

I retningslinjenes punkt 6.2.1 femte ledd heter det at dersom innstillingsmyndigheten fraviker bedømmelseskomiteens rangering kreves «særskilt begrunnelse». Innstillingsmyndighetens begrunnede innstilling sendes deretter videre til ansettelsesorganet som fatter det endelige ansettelsesvedtaket, jf. retningslinjene punkt 6.2.4.

Hverken universitets- og høyskoleloven eller Universitets egne retningslinjer omtaler muligheten til å foreta en administrativ vurdering i forkant av bedømmelseskomiteens arbeid. Et spørsmål er om fraværet av eksplisitt regulering også innebærer at en slik fremgangsmåte er utelukket.

Åpner regelverket for at en administrativ forhåndsvurdering kan danne grunnlag for en avvikende ansettelsesprosedyre for enkelte søkere?

Regelen i universitets- og høyskoleloven § 6-3 om at det ved ansettelser i vitenskapelige stillinger skal gjennomføres en fagkyndig bedømmelse, bygger på tilsvarende regler fra tidligere lover. Opprinnelig var begrunnelsen for den fagkyndige bedømmelsen hovedsakelig at det var den beste måten å ha en «tilfredsstillende vitenskapelig og faglig vurdering av [søkernes] kvalifikasjoner», jf. Ot.prp.nr.1 (1986-1987) s. 5.

Bedømmelses-, innstillings- og ansettelsesmyndigheten har i lovgivningen vært lagt til ulike organer på ulike tidspunkter. Tre viktige elementer har likevel vært bærende for ordningen hele tiden: For det første at søkeres kvalifikasjoner skal bedømmes av et faglig kompetent organ. For det andre ivaretar ordningen med en midlertidig fagkyndig komité behovet for at den faglige bedømmelsen av kvalifikasjoner er uavhengig, jf. NOU 1993:24 Lov om universiteter og høyskoler s. 161. For det tredje har den endelige ansettelsesmyndigheten blitt lagt til et annet organ enn komiteen som foretar den faglige bedømmelsen.

En administrativ vurdering av søkere i forkant av en fagkyndig bedømmelse kan undergrave de hensyn ansettelsesprosessen av vitenskapelig ansatte skal ivareta. En administrativ forhåndsvurdering vil ikke nødvendigvis være en forsvarlig faglig vurdering av søkerens prestasjoner, da administrasjonen ikke nødvendigvis har kompetansen til å gjøre den vurderingen. Vurderingen av søkeren blir heller ikke formelt uavhengig slik den blir ved en midlertidig oppnevnt komité, og den ansettende myndighet får et svakere grunnlag å vurdere søkerne etter.

I ombudets årsmelding for 2016 side 6 omtales det som vanlig fremgangsmåte at en arbeidsgiver som første steg i ansettelsesprosessen, vil skaffe seg oversikt over søkeres formelle og rent faglige kvalifikasjoner. En slik innledende forhåndsvurdering av søkerne som kan resultere i at enkelte søkere ikke får delta i den ordinære ansettelsesprosedyren, har blitt akseptert i ombudspraksis såfremt den er saklig. Ombudet har også akseptert en slik praksis på bakgrunn av en vurdering av personlig egnethet, dersom det er helt klart at en søker ikke er egnet for stillingen.

På denne bakgrunn mener ombudet at en administrativ forhåndsvurdering også for ansettelse i forskningsstillinger etter universitets- og høyskoleloven § 6-3 i enkelte tilfeller kan aksepteres. Dette gjelder særlig der en søker ikke oppfyller de formelle kravene til en stilling. Utlysningen i denne saken stilte uttrykkelig krav om personlig egnethet. En søker som er personlig uegnet, vil ikke anses som kvalifisert til stillingen enten personlig egnethet uttrykkelig er stilt som krav i utlysningen eller ikke.

Regelen om fagkyndig bedømmelse er et utslag av utredningsplikten i forvaltningsloven § 17. Ved ansettelse til en vitenskapelig stilling er imidlertid ikke faglige kvalifikasjoner alene

avgjørende. Dersom søkeren vurderes som ukvalifisert til stillingen på grunn av andre forhold enn rent faglige kvalifikasjoner, kan utredningsplikten være oppfylt uten en faglig bedømmelse.

Dersom en søker skal unntas fra ordinær ansettelsesprosedyre, må saksbehandlingen for denne avgjørelsen i alle tilfeller ivareta utredningsplikten, eventuelle krav til kontradiksjon og en forsvarlig saksbehandling for øvrig. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak og kravene til å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk, vil gjøre seg gjelde også på dette stadiet i ansettelsesprosessen. Vurderingen må bygge på et faktisk grunnlag som er så godt utredet som forvaltningsloven § 17 krever. Der det er tale om å anse en søker som personlig uegnet, så bør det i alminnelighet være kontradiksjon rundt eventuelle negative forhold. Etter ombudets mening kan god forvaltningsskikk tilsi at institusjonen også bør nedfelle retningslinjer for en praksis med administrativ forhåndsvurdering i skriftlige rutiner.

En administrativ forhåndsvurdering kan på denne bakgrunn bare unnta en søker fra den ordinære prosessen med fagkyndig bedømmelse med påfølgende intervju, referanseinnhenting og prøveforelesning/prøveundervisning, dersom de forhold vurderingen bygger på helt klart viser at søkeren formelt ikke er kvalifisert eller er personlig uegnet for stillingen.

Selv med forsvarlig utredning kan en slik avvikende prosess likevel bare aksepteres dersom ansettelsesmyndigheten som fatter det endelige ansettelsesvedtaket, har hatt mulighet til å kontrollere forhåndsvurderingen. Dette forutsetter at forhåndsvurderingen er opplyst om til ansettelsesmyndigheten som kan vurdere om fagkyndig bedømmelse, intervju og/eller prøveforelesning/undervisning likevel skal gjennomføres.

Har saksbehandlingen ved den administrative forhåndsvurderingen vært forsvarlig?

Det følger av forvaltningsloven § 17 første ledd at en sak skal være «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Innholdet i utredningsplikten er oppsummert i ombudets uttalelse 19. mai 2022 (SOM-2022-1533):

«Det følger av fvl. § 17 første ledd, første setning at «[f]orvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.» Det er sikker rett at ordlyden ikke skal forstås helt bokstavelig. Omfanget av utredningsplikten vil blant annet avhenge av sakens art og eventuelt hvor inngripende det aktuelle vedtaket vil være jf. f.eks. HR-2017-2376-A avsnitt 33–36, Ombudets uttalelse 18. juni 2018 (SOM-2017-2893) og uttalelsen 13. oktober 2020 (SOM-2020-1657).»

Ombudet oppfatter at begrunnelsen fra Universitetet for ikke å la klageren gjennomgå den ordinære ansettelsesprosessen, bygger på at de forhold som lå til grunn for avskjeden, var av en slik karakter at klageren ikke var personlig egnet og derfor ikke kvalifisert for stillingen. Det var da ikke nødvendig å kartlegge hans faglige kvalifikasjoner.

Universitetet anså saken som tilstrekkelig opplyst gjennom informasjonen fra avskjedsdommen og klagerens egne merknader. Klagerens eventuelle krav på kontradiksjon mente Universitetet

var tilstrekkelig ivaretatt i prosessen siden han hadde fått muligheten til å kommentere forholdene.

Ombudet har i uttalelsen 31. januar 2018 (SOM-2017-1860) uttalt at

«i saker der negative opplysninger fremkommet tilbake i tid om personlig egnethet er avgjørende for vurderingen av søkerens kvalifikasjoner, må hovedregelen være at søkeren innkalles til intervju og referanser kontaktes før saken kan anses tilstrekkelig opplyst. I tillegg må det kreves klare holdepunkter for å konkludere med at klageren ikke er kvalifisert ut fra en vurdering av klagerens personlige egenskaper».

Det kreves med andre ord at avgjørelsen bygger på tilstrekkelig sikre opplysninger om forholdene. Som hovedregel innebærer dette at søkeren innkalles til intervju og at det innhentes referanser. Kravene til eventuell kontradiksjon og øvrig saksutredning må likevel vurderes konkret ut fra stilling og søker.

De forholdene Universitetet har lagt til grunn i denne saken er alvorlige og personlige. Det tilsier at Universitetet må bygge på dokumentasjon eller annen sikker kunnskap om dem. Forhåndsvurderingen førte til at klageren mistet muligheten til å få vurdert sin faglige kompetanse. Han mistet også muligheten til å delta i den videre ansettelsesprosessen med mulig intervju, innhenting av referanser og eventuell prøveforelesning/prøveundervisning. Tilsettingsutvalget kunne imidlertid i siste instans satt til side de vurderingene som var gjort i forberedelsene, og bedt om at opplysningene ble innhentet, og at intervju og/eller prøveforelesning/prøveundervisning ble avholdt.

Universitetet bygget sin avgjørelse på informasjon om klagerens personlige egnethet fra avskjedsdommen. (...)

At forholdene fremkommer av en rettskraftig avskjedsdom gjør etter ombudets mening de faktiske forholdene så klart dokumentert at Universitetet kunne legge dem til grunn for sine vurderinger, uten at det nødvendigvis var påkrevd større ytterligere undersøkelser omkring akkurat disse forholdene. Universitetet hadde med informasjonen fra avskjedsdommen klare holdepunkter for sin vurdering av klagerens personlige egnethet.

Forholdene som får avgjørende betydning for forhåndsvurderingen, ligger en god stund tilbake i tid. Selve dommen er fra januar 2019, men de nyeste forholdene som omtales er fra oktober 2017. Universitetet gjorde sin vurdering omkring fire år etter de siste forholdene som er omtalt i dommen.

Universitetet gjennomførte verken intervju eller innhentet referanser før beslutningen om at klageren ikke skulle delta i den videre prosessen ble truffet. Klageren fikk imidlertid mulighet til å kommentere forholdene omkring avskjedssaken skriftlig etter at han henvendte seg til Universitetet med forespørsel om hvordan prosessen lå an.

I sine kommentarer til Universitetet forklarte klageren avskjedssaken med egne ord. Han gjorde også rede for sitt syn på hva dommen handler om (...)

Universitetet skrev i sin begrunnelse at klagerens uttalelse var vurdert, men at Universitetet mente at forholdene som omtales i dommen, var relevante og avgjørende for vurderingen av klagerens personlige egnethet.

Etter ombudets oppfatning var det relevant og saklig å legge stor vekt på forholdene som nevnes i dommen da Universitetet vurderte klagerens personlige egnethet. Når forholdene lå så vidt langt tilbake i tid som i denne saken, var det etter ombudets syn nødvendig å gi klageren mulighet til å kommentere forholdene. Den muligheten fikk han.

Etter ombudets syn var det samtidig tilstrekkelig at klageren fikk denne muligheten, og kravene til kontradiksjon og utredningsplikt må anses oppfylt. Forholdene som var avgjørende for at klageren ikke ble ansett personlig egnet, bygget på hendelser over lang tid der klageren gjentatte ganger hadde oppført seg på en uakseptabel måte. Klageren hadde heller ikke endret adferd etter at dette ble påpekt av ledelsen ved hans tidligere arbeidsplass. Universitetet hadde et helt klart grunnlag i en rettskraftig avskjedsdom for å bedømme klagerens personlige egnethet. De forholdene som fremkom av dommen var relevante og saklige å vektlegge, ikke minst når stillingen klager var avskjediget fra og stillingen han søkte, var svært like. Ombudet mener at det var tilstrekkelig at klageren fikk anledning til å få uttale seg skriftlig.

Selv om forholdene ligger tilbake i tid, hadde Universitetet et godt dokumentert faktisk grunnlag for å vurdere klagerens personlige egnethet. Det fremkom ikke noe av klagerens kommentarer som etter ombudets syn nødvendiggjorde ytterligere undersøkelser. Klageren hadde ikke selv opplyst om avskjeden i søknaden, eller informert Universitetet om relevant informasjon som kunne underbygge at forhold som nevnt i dommen var et tilbakelagt kapittel på søknadstidspunktet. Om det hadde vært gjort på en overbevisende måte ville kravene til kontradiksjon vært skjerpet.

Etter ombudets syn har Universitetet, ut fra de konkrete opplysningene om stillingen og klageren, i tilstrekkelig grad ivare tatt kontradiksjon, utredning og for øvrig forsvarlig saksbehandling ved den administrative forhåndsvurderingen. Ombudet viser også til at tilsetningsutvalget som fattet det endelige ansettelsesvedtaket, hadde reell mulighet til å kontrollere forhåndsvurderingen, slik at vedtaket er fattet av kompetent organ. Ombudet vil likevel legge til at avgjørelsesgrunnlaget ville vært bedre dersom Universitetet hadde innkalt klageren til intervju for å belyse situasjonen etter avskjeden.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at Universitetet i ansettelsesprosessen hadde anledning til å gjøre en forhåndsvurdering av klageren med den følge at han ikke ble tatt med i den ordinære ansettelsesprosedyren. Vurderingen oppfylte kravene til kontradiksjon, utredning og for øvrig forsvarlig saksbehandling. Ansettelsesvedtak ble også endelig fattet av kompetent organ som hadde reell mulighet til å kontrollere vurderingen. Ombudet ber Universitetet merke seg at adgangen til i en forhåndsvurdering å utelukke søkere til vitenskapelige stillinger, er snever. Det stilles strenge krav også til saksbehandlingen om forhåndsvurderingen er at søkeren er

personlig uegnet til stillingen. Ombudet ber også Universitetet vurdere om praksisen med forhåndsvurdering bør reguleres skriftlig i Universitetets retningslinjer.

24.10.2022 (2022/2508)