

Motion till riksdagen 2022/23:300

av **Stefan Olsson (M)**

Transparens och rättssäkerhet vid tjänstetillsättningar i kommuner och regioner

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att beakta förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen rörande tjänstetillsättningar av kommun- och regiondirektörer och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Processen vid tjänstetillsättningar av högre chefer i kommuner och regioner har med dagens lagstiftning skapat ett system som saknar transparens, försvårar konkurrens på lika villkor och omöjliggör granskning i efterhand. Ett nytt regelverk bör tas fram som medger att ansökningshandlingar kan hemlighållas, i syfte att stärka rättssäkerheten.

Bakgrunden till att processerna för tjänstetillsättning idag är rättsosäkra är att kommuner och regioner måste använda sig av rekryteringsfirmor när de ska hitta kandidater till sina högre chefsbefattningar. Rekryteringsfirmorna i sig är det inget problem med. De är professionella och omtyckta. Problemet är att de är privaträttsliga subjekt som inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Det finns därför sedan länge en diskussion inom kommuner och regioner om hur man ska göra med ansökningshandlingar, om de ska vara offentliga eller inte. Problemet har funnits länge utan att någon tillfredsställande lösning har hittats.

Som regel hävdar de kommuner och regioner som anlitar rekryteringsfirmor att handlingarna tillhör företagen och därför inte kan lämnas ut. Men när rättsliga instanser har prövat saken har dessa snarare hävdat att konsultfirmorna utför ett uppdrag för kommunernas och regionernas räkning och att handlingarna därför ändå ska ses som allmänna (se exempelvis Högsta förvaltningsdomstolen, HFD 2017 ref 15, Regeringsrätten, RÅ 1996 ref 25, JO 2012/13, s. 464 och JO 2014/15, s. 637).

Varför vill kommuner och regioner inte lämna ut handlingarna?

Huvudskälet till att kommuner och regioner anlitar rekryteringsfirmor är att dessa generellt sett gör ett mycket bra jobb med att hitta lämpliga chefer, men när möjligheten infinner sig att inte behöva offentliggöra ansökningshandlingarna använder sig många kommuner och regioner av den.

Skälet härtill är att det är lättare att få lämpliga kandidater att söka tjänsterna om det är så att de inte behöver skylta med det offentligt. Ofta har de redan en anställning på en framträdande position i en annan organisation. Om det blir känt att de söker en ny anställning kan man anta att förtroendet mellan dem och deras arbetsgivare skadas.

Om full offentlighet ska råda från det att en person lämnar in sina ansökningshandlingar till att rekryteringsprocessen avslutas kommer många av de som är mest lämpade för uppdraget inte att söka.

Varför råder offentlighet vid tjänstetillsättningar i kommuner och regioner?

Kommuner och regioner är skyldiga att följa de regler som finns fastställda i regeringsformen som säger att ”vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet” (12 kap. 5 § regeringsformen).

För att säkerställa att tjänster inte tillsätts på osakliga grunder som vänskap eller släktskap ska ansökningsprocessen följa de grundläggande regler om öppenhet som gäller för all offentlig förvaltning. Huvudregeln är då att alla handlingar är allmänna. Offentlighetsprincipen är på detta sätt en garant för att medborgarna ska kunna se att tjänster tillsätts på sakliga grunder.

Hur stort är problemet?

Problemet måste sägas vara mycket stort eftersom vi talar om 290 kommuner och 21 regioner. I stort sett alla använder rekryteringsfirmor när de ska anställa chefer på högre positioner. Vi talar här om kommun- och regiondirektörer, ekonomidirektörer eller förvaltningschefer i mycket stora organisationer som exempelvis våra universitetssjukhus. Man kan anta att det rör sig om hundratals tjänstetillsättningar varje år.

Det finns ingen samlad förteckning över hur många gånger medborgare har begärt ut ansökningshandlingar och nekats, men man kan anta att det sker vid nästan varje tillsättning av exempelvis kommundirektörer, särskilt på orter med aktiv mediebevakning.

Eftersom det finns både rättsfall och JO-beslut som säger att ansökningshandlingar som skickas in till rekryteringsfirmor ska anses som allmänna kan man därför också anta att det årligen fattas hundratals felaktiga beslut om att inte lämna ut dem.

Ofta har kommuner och regioner försökt göra skillnad mellan ”intresseanmälningar” som skickas till rekryteringsfirman och ”ansökningshandlingar” som skickas till kommunen/regionen. Därmed tänker man sig att det bara är de senare som ska anses som allmänna handlingar.

Men det huvudsakliga arbetet med att välja ut en kandidat sker efter det att intresseanmälan till rekryteringsfirman har kommit in, eller direkt efter att rekryteringsfirman själv kontaktat en möjlig kandidat. Det är redan då som intervjuer och urvalstester görs, dvs. allt som ingår i en rekryteringsprocess, inklusive möten med fackliga företrädare.

Det är först när alla inblandade är eniga om att en viss kandidat är den mest lämpade som kommunen eller regionen annonserar ut tjänsten. Som regel inkommer då bara en enda ansökan från just den person som arbetsgivaren redan har valt ut.

Finns det en lösning på problemet?

Ett sätt att lösa problemet är att ge kommuner och regioner rätt att göra ett undantag i offentlighetsprincipen vid tjänstetillsättningar. Ett sådant undantag finns redan när regeringen rekryterar myndighetschefer. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) säger i 39 kap. 5 b § att ”sekretess gäller i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men”.

Undantaget gäller sedan 2010 och kom till som en följd av att regeringen dessförinnan arbetat med att öppna upp tillsättningsförfarandet för högre tjänster. Regeringen konstaterade att när den utlyste anställningar som myndighetschefer inkom det för få sökande (prop. 2009/10:56, s. 19). Riksdagen beslutade därför om en lagändring som gjorde det möjligt att hemlighålla inskickade ansökningar (2009/10:KU15, riksdagsskrivelse 2009/10:181 och 182).

Självklart måste en gränsdragning göras för vilka tjänster som kan omfattas av undantaget. Även här är det lämpligt att följa den regel som redan finns för myndighetschefer, det vill säga att undantaget bara ska tillämpas på de allra främsta av posterna: kommundirektörer och regiondirektörer. Undantaget kommer då inte att omfatta mer än 311 tjänster i hela riket.

Tidigare förslag

Självklart har det redan tidigare diskuterats om undantaget i offentlighets- och sekretesslagen också ska omfatta kommuner och regioner. Samarbetsorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting menade i samband med att nya lagen antogs 2010 att saken borde utredas.

Regeringen gjorde emellertid en annan bedömning och menade att undantaget för myndighetschefer var befogat eftersom tillsättningsprocesserna för denna grupp tidigare varit helt slutna. Undantaget hjälpte till att öka offentligheten. Men i kommuners och regioners fall skulle saken gå i omvänd riktning (prop. 2009/10:56, s. 21).

Frågan har också behandlats av riksdagen ett antal gånger, exempelvis i 2017/18:KU38, 2011/12:KU9 och 2008/09:KU8, men konstitutionsutskottet har inte heller velat gå vidare med något förslag.

Som skäl till varför inga undantag bör göras har regering och riksdag menat att öppenheten i anställningsprocesserna är för viktig för att inskränkningar ska göras.

Denna ambition är god men problemet är att det i verkligheten saknas all form av transparens. Kravet på att ansökningshandlingar ska vara offentliga har gjort att kommuner och regioner har skapat egna processer utanför ramen för offentlighetsprincipen. Resultatet har blivit att den öppenhet som regering och riksdag vill värna har minskat. Anställningsprocesserna är totalt slutna och kan inte ens granskas i efterhand.

Värt att notera är också att frågan har varit föremål för prövning av förvaltningsdomstolarna och JO ett antal gånger och att deras avgöranden inte varit till

kommuners och regioners fördel. Det mesta talar således för att även våra rättsvårdande instanser kan komma att vilja se en bättre ordning.

Regeringen bör återkomma med ett förslag på lagändring

Dagens situation där kommuners och regioners rekryteringsprocesser har hamnat i en juridisk gråzon är inte tillfredsställande. Idealen om att alla som vill ska kunna söka högre chefsbefattningar, att tjänsterna endast tillsätts med förtjänst och skicklighet som grund och att anställningsprocesserna sker med öppenhet följs inte. Ett nytt regelverk behöver tas fram som säkerställer att processerna återigen präglas av transparens och rättssäkerhet.

Stefan Olsson (M)