

## Kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst

**Beslutet i korthet:** Enligt anställningsförordningen ska en statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

I en tidningsartikel angavs bl.a. att Statskontorets generaldirektör hade handplockat en person till en chefstjänst. Av JO:s utredning framgår att information om den lediga tjänsten enbart lämnades på myndighetens fysiska anslagstavla, att informationen satt upp under fem dagar och att generaldirektören dessförinnan kontaktade den person som sedermera anställdes och informerade om vakansen.

Enligt chefsJO är det inte lämpligt att informera om en ledig anställning enbart på myndighetens fysiska anslagstavla. Ett minimum för att leva upp till kravet i anställningsförordningen är enligt honom att informationen, annat än i rena undantagsfall, publiceras på en myndighets interna och externa webbplats. Många gånger är detta dock inte tillräckligt. De kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om bör användas.

ChefsJO bedömer att en lämplig ansökningstid som utgångspunkt är tre veckor. Att för den aktuella chefstjänsten begränsa ansökningstiden till fem dagar faller enligt honom klart utanför vad som kan anses lämpligt.

Han har inte någon synpunkt på att en person som är tänkbar för anställningen upplyses om en ledig tjänst, så länge denne inte får något försteg i anställningsprocessen och informationen om anställningen kan nå ut till andra intresserade.

Enligt chefsJO ger förfarandet vid Statskontoret intryck av att det uteslutande var fråga om att bedöma om man önskade anställa den kontaktade personen. Statskontoret har inte levt upp till de grundlagsstadgade kraven på saklighet och opartiskhet. Han är också kritisk till att tjänsten inte anmäldes till Arbetsförmedlingen.

### Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot generaldirektören och anställda vid Statskontoret som varit inblandade i ett rekryteringsärende. Han anförde bl.a. att det av en artikel i Dagens Nyheter framgår att tillsättningen varit ”riggad”.

## Utredning

JO tog del av en artikel i Dagens Nyheter den 24 mars 2022 med rubriken Myndigheten arbetar mot korrupktion – jobbannons sattes upp i folktomt kontor. I artikeln anges bl.a. att Statskontorets generaldirektör och en personalspecialist i januari 2022 handplockade en tidigare kollega till dem till en ledig visstidsanställning som administrativ chef och att annonsen om tjänsten satt upp på myndighetens anslagstavla bakom receptionen inne på myndighetens kontor i fem dagar när kontoret i princip var tomt på grund av covid-19. Vidare anges att generaldirektören kontaktade den person som sedermera anställdes och informerade om vakansen en vecka innan annonsen sattes upp samt att endast den personen sökte tjänsten.

Statskontoret uppmanades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören, bl.a. följande:

### Saken

Den 17 januari 2022 anslog vi att befattningen var ledig på vår anslagstavla. Anslaget satt upp i fem dagar till och med den 21 januari 2022. Vi informerade inte om den utlysta tjänsten på intranätet eller på den externa webbplatsen och vi anmälde inte heller den utlysta tjänsten till den offentliga arbetsförmedlingen. Vid ansökningstidens utgång hade endast en sökande, BB, anmält intresse för tjänsten.

Generaldirektören höll intervjuer med BB den 17 respektive 24 januari 2022. Den 21 januari 2022 höll utredningschefen CC en intervju med BB. Referenser togs muntligen av generaldirektören den 17 respektive 24 januari 2022.

Den 24 januari 2022 beslutade vi att erbjuda BB anställningen. Anställningsperioden är fr.o.m. den 1 mars 2022 och t.o.m. den 30 september 2022.

### Om vår handläggning

— — —

Annonsen har varit publicerad på myndighetens anslagstavla under fem dagar. Anslagstavlan är placerad väl synligt i myndighetens entré som även delas med samlokaliserade myndigheter. Det har alltså varit möjligt för den som har önskat att söka anställningen. Samtidigt ser vi att det finns utmaningar med det sätt att hantera annonseringen som vi har gjort. Annonseringen avviker från våra gängse rutiner i fråga om antalet dagar. Vi har inte haft information på vårt intranät eller den externa webbplatsen och vi har heller inte lämnat information till den offentliga arbetsförmedlingen. I den delen ser vi skäl till att fortsättningsvis förbättra vårt arbete. Vi vill dock i sammanhanget nämna att i det aktuella ärendet handlade det om att lösa en situation som var hastigt uppkommen. Det innebar också att vår hantering dessvärre behövde präglas av en snabbare hantering än vad som är vanligt hos oss.

Statskontoret är mån om en god förvaltningskultur och frågorna i artikeln och JO:s ärende har lett till att vi arbetar med att förtydliga och utveckla våra rekryteringsprocesser. Vi har sedan tidigare ett etablerat arbetssätt för rekryteringar men detta arbetssätt är inte dokumenterat. Vid tidpunkten för rekryteringen saknade vi interna styrdokument för rekryteringsprocesser vilket vi nu tar fram. I rutinerna kommer vi att tydliggöra vilka grundläggande krav som gäller vid rekrytering, framför allt avseende former och tid för annonsering samt för dokumentation. Rutinerna kommer också ge vägledning i de krav på handläggning som följer av förvaltningslagen för att undvika att det överhuvudtaget blir frågetecken om exempelvis jäv.

Till remissvaret fogades vissa handlingar i anställningsärendet, bl.a. kungörelse om anställningen och anställningsbeslutet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

### **Rättsliga utgångspunkter m.m.**

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, RF).

Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip. Den innebär att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan stöd i lag (prop. 1973:90 s. 235). 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 uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.).

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § andra stycket RF). Behovet av denna bestämmelse ifrågasattes av vissa remissinstanser mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 9 § RF. I förarbetena uttalas att kravet på saklighet vid tjänsteställningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 406).

I 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning anges att vid anställning ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, och att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

En statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare ska på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Någon information behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det. (6 § första och tredje stycket anställningsförordningen [1994:373])

När en myndighet vidtar en åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning ska myndigheten som huvudregel även anmäla det till den offentliga arbetsförmedlingen (2 § förordningen [1984:819] om statliga platsanmälningar).

JO har tidigare kritiserat en myndighet som enbart annonserade ut en ledig tjänst internt och på myndighetens anslagstavla, som var placerad innanför myndighetens skalskydd (se JO:s beslut den 21 mars 2016, dnr 6299-2014). JO uttalade att förfarandet i praktiken resulterade i att informationen endast nådde personer som redan var anställda inom myndigheten och att det i regel

inte kan anses vara ett lämpligt sätt för en myndighet att informera om en ledig anställning.

Vidare har JO kritiserat en myndighet som enbart annonserade ut två lediga tjänster på myndighetens anslagstavla, som allmänheten hade tillgång till under åtminstone kontorstid (se JO 2018/19 s. 690). JO uttalade att det framstod som självklart att intresserade personer kunde finnas både inom och utanför den aktuella myndigheten och att det i normalfallet krävs mer än bara annonsering på myndighetens fysiska anslagstavla och intranät för att nå ut till de personer som avses i 6 § anställningsförfordningen. Enligt JO får annonsering på myndighetens externa webbplats, och/eller i dags- och fackpress, normalt anses som lämpliga sätt att sprida information om en anställning till de personer som är intresserade av den. Myndigheten fick också kritik för att tjänsterna inte anmäldes till Arbetsförmedlingen. (Se även JO:s beslut den 29 september 2020, dnr 7592-2019.)

Arbetsgivarverket har tagit fram en skriftlig vägledning för statliga arbetsgivare (se Arbetsgivarverket, Anställning i staten, reviderad 2023-01-02). Det ankommer enligt den i första hand på myndigheten att bedöma vilket som är det bästa sättet att informera om en ledig anställning, t.ex. genom en annons i dags- eller fackpress. Det är naturligt att annonsen om den lediga anställningen också anslås på myndighetens anslagstavla. Informationen kan även läggas ut på myndighetens webbplats och i olika sociala medier. Det är inte lämpligt att regelmässigt bara använda sig av den fysiska anslagstavlan. I vissa fall kan det dock räcka, exempelvis om den efterfrågade kompetensen är så specifik att den rimligen inte står att finna någon annanstans än i den krets som normalt tar del av informationen på myndighetens fysiska anslagstavla. Enligt vägledningen kan det finnas särskilda skäl för att avstå från att informera om en ledig anställning t.ex. om en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, då arbetsgivaren vill anställa någon som har företrädesrätt till återanställning eller då en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av Avtal om omställning och därmed ingår i Trygghetsstiftelsens rekryteringsservice. (s. 60 f.)

### **Bedömning**

Fram till mitten av 1990-talet fanns detaljerade regler om kungörande av lediga tjänster, bl.a. att en tjänst som en myndighet tillsatte skulle annonseras i en viss tidning, att annonsen skulle anslås på myndighetens anslagstavla och att ansökningstiden skulle vara tre veckor räknat från den dag annonsen infördes i publikationen (se 10 § anställningsförfordningen [1965:601]). Dessa regler togs bort i samband med den då genomförda omdaning och förnyelsen av den statliga förvaltningen, som kännetecknades av att myndigheterna inom fastlagda ekonomiska ramar och allmänna riktlinjer gavs stor frihet att uppfylla de mål och syften som i politisk ordning beslutats för respektive verksamhet. Det betonas i förarbetena till lagen om offentlig anställning att en effektiv personalrekrytering är ett viktigt instrument för att kunna uppfylla dessa mål och syften.

Myndigheterna, som väl känner sina speciella rekryteringsproblem, anses vara bäst skickade att bestämma på vilket sätt man ska finna den för vissa uppgifter mest lämpliga personen. Det anges också att informationen om lediga anställningar har en betydelsefull funktion i rekryteringsprocessen och att det är viktigt att systemet är utformat så att detta ger bästa möjliga resultat vid rekrytering. (SOU 1992:60 s. 160 f.) De detaljerade reglerna i 1965 års anställningsförordning kom att ersättas av den nu gällande bestämmelsen i anställningsförordningen om att en statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt ska informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

Ett motiv för kravet i anställningsförordningen är som framgått att säkra en effektiv personalrekrytering. Redan då för 30 år sedan sattes det i fråga om förfarandet med anslag på myndighetens anslagstavla var särskilt ändamålsenligt (SOU 1992:60 s. 161). Med de alternativ som i dag står till buds kan, menar jag, ett förfarande som enbart inbegriper information på en fysisk anslagstavla inte anses vara ändamålsenligt och därför inte ett lämpligt sätt att informera om en ledig anställning. Det är främmande att tänka sig att utomstående söker upp myndigheters fysiska anslagstavlor för att få kännedom om lediga anställningar, och detta är många gånger inte heller det naturliga sättet för en myndighets egen personal att gå till väga. Människor räknar med att kunna få kännedom och ta del av information om lediga tjänster via externa och interna webbplatser. Ett minimum för att leva upp till kravet i anställningsförordningen måste därför anses vara att informationen publiceras på såväl en myndighets interna som externa webbplats. Endast i rena undantagsfall kan det vara lämpligt att göra avsteg från detta krav.

Många gånger är det inte tillräckligt att informationen publiceras på en myndighets webbplatser för att kravet i anställningsförordningen ska anses uppfyllt. Detta gäller särskilt då det är fråga om chefsanställningar där ytterligare kanaler i regel måste nyttjas för att ge bästa möjliga resultat vid rekrytering. Det viktiga är att de kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om nyttjas så att de som skulle kunna vara intresserade av en viss tjänst får en rimlig möjlighet att få reda på att den ska tillsättas. Detta är också ägnat att bidra till saktighet och opartiskhet i anställningsprocessen, vilket är avgörande för att skapa förtroende för den och i förlängningen förtroende för den anställande myndigheten.

Det har kommit fram att informationen om den aktuella tjänsten enbart lämnades på Statskontorets fysiska anslagstavla i myndighetens entré. Detta är av de skäl som anförts ovan inte tillräckligt för att leva upp till kravet i anställningsförordningen.

Statskontoret har frångått sin gängse rutin när det gäller ansökningstiden. Det är självfallet svårt att på generell basis uttala sig om vad som är en lämpligt avvägd ansökningstid, även om den tidigare gällande regeln om tre veckor

alltjämt bör kunna tjäna som ett riktmärke. En mängd förhållanden kan här ha betydelse, t.ex. vilken tjänst det är fråga om och om ansökningstiden sammanfaller med större helger. Möjligen finns även utrymme för att i någon mån ta hänsyn till ett behov av att snabbt kunna fylla en uppkommen vakans. Det viktiga i sammanhanget är emellertid att ansökningstiden är tillräckligt lång för att kunna trygga en effektiv personalrekrytering och ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Att som i detta fall begränsa ansökningstiden för en tjänst som visstidsanställd administrativ chef till fem vardagar faller klart utanför vad som kan anses lämpligt när det gäller ansökningstidens längd.

Vidare har jag förstått att bl.a. generaldirektören kontaktade den person som sedermera anställdes.

Jag har ingen synpunkt på att en person som är tänkbar för anställningen upplyses om en ledig tjänst. För att kravet på saklighet och opartiskhet inte ska kunna sättas i fråga är det dock viktigt att personen inte får något försteg i anställningsprocessen och att informationen om den lediga anställningen kan nå ut till andra intresserade.

I detta fall höll generaldirektören en första intervju med den sedan tidigare kontaktade personen och tog in referenser samma dag som tjänsten enbart anslogs på den fysiska anslagstavlan i de till följd av pandemin förhållandevis folktomma lokalerna. Dessa förhållanden sammantaget med att ansökningstiden gick ut redan fyra dagar senare, vittnar om en mycket låg, om alls någon, ambition att sprida informationen om den lediga tjänsten till andra än den kontaktade personen. Anställningsförfarandet ger intryck av att det uteslutande var fråga om att bedöma om man önskade anställa den kontaktade personen eftersom man inte kunde ha rimliga förväntningar på att andra kandidater skulle finnas att tillgå som ett resultat av det sätt på vilket information lämnades om tjänsten. Förfarandet har inte levt upp till kraven om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF.

Jag är också kritisk till att tjänsten inte anmäldes till Arbetsförmedlingen enligt förordningen om statliga platsanmälningar.

Statskontoret har anfört att myndigheten ska ta fram skriftliga rutiner för rekryteringsprocessen. Det är förvånande att myndigheten inte tidigare har haft sådana på plats. Jag förutsätter att lämpliga rutiner nu finns och tillämpas.

Ärendet avslutas.