

## **Kritik mot Kommunstyrelsen i Åstorps kommun och dess ordförande, som brutit mot offentlighetsprincipen och regeringsformens krav på saktlighet**

---

**Beslutet i korthet:** När en ny kommunchef skulle tillsättas anlätades ett rekryteringsföretag. Ansökningshandlingar som inkom till företaget behandlades felaktigt som om de inte vore allmänna. En person som begärde ansökningshandlingar utlämnade fick inte del av dem. Handlingar hade dessförinnan även undanhållits för ledamöter av kommunstyrelsen vid beslutstillfället. Beslutsunderlaget var därmed bristfälligt och beslutet – som sedermera upphävdes av domstol – stred därför mot kravet på saktlighet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

### **Bakgrund och anmälan**

När Åstorps kommun skulle anställa en ny kommunchef anlätades ett rekryteringsföretag. Enligt överenskommelsen mellan kommunen och rekryteringsföretaget skulle bolaget sköta annonseringen av tjänsten och motta ansökningshandlingarna.

Efter att ansökningstiden hade gått ut fanns det 48 sökande till tjänsten. Rekryteringsföretaget gjorde en första gallring genom att ställa de sökandes meriter mot den kravprofil som hade tagits fram. De 16 sökande som motsvarade profilen presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott med kompletta ansökningshandlingar. Därefter valdes sex personer ut. De intervjuades av tre grupper; en politikergrupp bestående av kommunstyrelsens arbetsutskott, en chefsgrupp bestående av förvaltningscheferna och en facklig grupp. Samtliga grupper hade tillgång till sökandenas handlingar. Därefter beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå en av de sökande.

Vid kommunstyrelsens möte den 18 oktober 2010 yrkade ordföranden, AA, att den av arbetsutskottet föreslagna skulle anställas. Efter att ett yrkande om att ärendet skulle återremitteras till rekryteringsgruppen för ytterligare beredning hade röstats ned, beslutade majoriteten i kommunstyrelsen att anställa den person som föreslagits.

Den 21 oktober 2010 begärde BB att få del av de ansökningshandlingar som låg till grund för beslutet. AA nekade honom detta med hänvisning till att handlingarna förvarades hos rekryteringsföretaget.

I en anmälan till JO klagade BB på hur kommunstyrelsens arbetsutskott och dess ordförande hade handlagt rekryteringsärendet och på att han förvägrats rätten att ta del av ansökningshandlingarna. Enligt BB hade AA och kommunstyrelsens majoritet på kommunstyrelsens möte den 18 oktober 2010 även nekat ledamöter att ta del av ansökningshandlingarna.

### **Utredning**

Kommunstyrelsen anmodades att yttra sig. Styrelsen redogjorde för hur rekryteringsärendet hade handlagts. Utöver vad som redovisats ovan framhölls att kommunen hade försökt tillgodose vissa av de sökandes önskemål om att få bli behandlade konfidentiellt. De ansökningshandlingar som distribuerats till intervjugrupperna borde dock ha betraktats som allmänna.

När det gällde BB:s begäran den 21 oktober 2010 medgav kommunstyrelsen att handläggningen av denna var felaktig. Han hade numera fått ut ansökningshandlingarna avseende de sex sökande som blivit intervjuade.

Av utredningen framgår vidare att kommunstyrelsens beslut att anställa ny kommunchef överklagades till Förvaltningsrätten i Malmö. Enligt överklagandet hade kommunstyrelsens ledamöter inte fått tillgång till tillräckligt beslutsunderlag inför beslutet. Med hänvisning till sekretess hade inga meritförteckningar eller andra uppgifter om de sökande gjorts tillgängliga för ledamöterna ens på förfrågan.

I sin dom den 14 november 2011 (mål 13905-10) konstaterade förvaltningsrätten att ett antal av kommunstyrelsens ledamöter hade nekats möjlighet att ta del av ansökningsmaterial. Förvaltningsrätten fann det självklart att ledamöter vid en beslutsprocess skulle ha tillgång till ett fullständigt underlag om sådant fanns att tillgå. Kommunstyrelsens ledamöter hade inte kunnat fatta ett sakligt grundat beslut, eftersom de hade förvägrats material som uppenbarligen kunde ha haft avgörande betydelse för deras ställningstagande i frågan och utgången i omröstningen. Domstolen upphävde därför kommunstyrelsens beslut såsom stridande mot 1 kap. 9 § regeringsformen. – Domen har vunnit laga kraft.

### **Rättslig reglering**

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Där framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses inkommen till myndigheten när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda.

En allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det

ska ske på stället och utan avgift. Den som så begär har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. Om en handling inte lämnas ut har den som begär handlingen rätt till ett skriftligt beslut som kan överklagas (jfr 6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Grundläggande bestämmelser om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Enligt huvudregeln ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

## **Bedömning**

### **Allmänt**

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn i samband med rekrytering av kommundienstjänstemän har aktualiserats hos JO ett flertal gånger under årens lopp, se bl.a. JO 1989/90 s. 415, JO 1990/91 s. 391, JO 1992/93 s. 622 och JO 2003/04 s. 442. I rättspraxis har saken behandlats bl.a. i RÅ 1989 ref. 29 (jfr även RÅ 1984 2:49) och i RÅ 1996 ref. 25. Rättsläget klargjordes i det sistnämnda målet, där Regeringsrätten i plenum tog upp principfrågan om hur handlingar som förvaras hos ett rekryteringsföretag ska bedömas från offentlighetssynpunkt.

Regeringsrätten anförde:

Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § samma kapitel i TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses enligt 2 kap. 6 § inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda. Enligt 2 kap. 7 § gäller som huvudregel att en handling anses upprättad när den har expedierats.

Vad som framkommit i målet visar att de handlingar som begärts utlämnade utgjort ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Annonsens utformning och vad som i övrigt upplysts i målet, bl.a. om handläggningen av ärendet, ger vid handen att konsultbolaget mottagit de ifrågavarande handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Bolaget måste därför anses ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning. På grund därav har de varit att anse som allmänna handlingar och kommunen hade när framställningen gjordes bort infordra dem för att pröva framställningen i sak.

Det avgörande för hur handlingar i ärenden av detta slag ska bedömas från offentlighetssynpunkt är således om de mottagits i den kommunala myndighetens ställe och är tillgängliga för myndigheten. Om så är fallet saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras. Detta ligger väl i linje med offentlighetsprincipens syfte och tillämpning i andra sammanhang, t.ex. när det gäller handlingar som befattningshavare förvarar i hemmet och digitala upptagningar i en databas som en myndighet har tillgång till oavsett var databasen finns.

Om ett rekryteringsföretag har i uppdrag att motta ansökningshandlingar och intresseanmälningar som avser ett hos en myndighet pågående tjänstetillsättningsärende får det anses ske för myndighetens räkning. Det torde vidare ligga i sakens natur att myndigheten som uppdragsgivare har möjlighet att ta del av sådana handlingars innehåll. Ansökningar och intresseanmälningar som ges in till ett rekryteringsföretag blir därmed i enlighet med Regeringsrättens avgörande typiskt sett att betrakta som allmänna.

Det är självfallet angeläget att rekrytering till kommunala tjänster kan ske på ett ändamålsenligt sätt. Men om privata företag anlitas i ett sådant ärende måste det ske under beaktande av de särskilda villkor – rörande bl.a. vikten av insyn – som gäller för det allmännas verksamhet och som skiljer denna från vad som är brukligt i privata sammanhang. Det finns tendenser till att tjänsterekryteringar läggs ut på konsulter i syfte att begränsa allmänhetens insyn. För att stävja sådana försök att kringgå offentlighetsprincipen bör de av Regeringsrätten fastslagna kriterierna tillämpas strängt.

#### Handläggningen i detta ärende

Det ärende som ska bedömas gällde anställande av en kommunchef. Kommunen anlidade det privata företaget Personal Direkt. Företaget genomförde annonsering och mottog ansökningshandlingar. Ett stort antal personer sökte tjänsten. Företaget presenterade ett urval av de sökande för kommunstyrelsens arbetsutskott, varvid en mindre grupp valdes ut för intervjuer. Intervjuerna genomfördes av företrädare för kommunen, inklusive fackliga företrädare.

Förfarandet innebar att det privata företaget mottog ansökningshandlingar i kommunens ställe. Som samarbetet mellan kommunen och företaget var upplagt får kommunen anses ha haft tillgång till handlingarnas innehåll; något annat har inte heller påståtts från dess sida. Ansökningarna var således allmänna handlingar och skulle ha behandlats som sådana. De innehöll såvitt framkommit inte några sekretesskyddade uppgifter. BB skulle därför omgående ha fått del av de handlingar han efterfrågade.

Av förvaltningsrättens ovan redovisade dom framgår att ett antal av kommunstyrelsens ledamöter nekades möjlighet att ta del av ansökningsmaterial. Eftersom handlingarna av allt att döma var offentliga hade de redan av detta skäl rätt att ta del av materialet. Framför allt skulle de dock i egenskap av kommunstyrelseledamöter ha haft full tillgång till underlaget för det beslut de hade i uppdrag att fatta. Att de nekades detta är uppseendeväckande och innebar – som förvaltningsrätten konstaterat – ett brott mot grundlagens krav på att myndigheter i sin verksamhet ska iaktta saklighet.

Kommunstyrelsen och dess ordförande AA ska mot denna bakgrund kritiseras för det sätt på vilket anställningsärendet från offentlighetssynpunkt handlagts och för att beslutet fattades i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen.