

## Kritik mot Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, som bl.a. avtalat bort rätten till insyn i ett tjänstetillsättningsärende

**Beslutet i korthet:** När kommunalförbundet skulle rekrytera en direktör anlidades ett privat rekryteringsföretag. En journalist som vände sig till förbundet för att ta del av de intresseanmälningar som hade kommit in till företaget fick avslag på sin begäran med hänvisning till att handlingarna inte var förvarade hos, inkomna till eller upprättade hos förbundet.

Efter att beslutet överklagats slog kammarrätten fast att rekryteringsföretaget fick anses ha mottagit intresseanmälningarna för kommunalförbundets räkning och att de var att betrakta som allmänna handlingar. Kammarrätten återförvisade målet till förbundet för erforderlig handläggning.

Drygt tre veckor efter att kommunalförbundet fått del av beslutet avslogs journalistens begäran på nytt, nu med hänvisning till att förbundet – enligt ett avtal med rekryteringsföretaget – inte hade tillgång till de begärda handlingarna.

Kommunalförbundet kritiseras för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

### Bakgrund

I samband med att Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken skulle anställa en direktör anlidade förbundet rekryteringsföretaget Adecco Sweden AB (Adecco), för att bl.a. ta emot intresseanmälningar gällande tjänsten.

AA, journalist på Vestmanlands Läns Tidning (VLT) vände sig till kommunalförbundet och begärde ut de intresseanmälningar som hade kommit in till Adecco.

Genom ett beslut den 12 mars 2012 avslog kommunalförbundet AA:s begäran. Som motivering till beslutet angavs bl.a. följande.

De handlingar som AA begärt att få ta del av är intresseanmälningar som intresserade av tjänsten har skickat till rekryteringsföretaget Adecco Rekrytering. [– – –] De som har anmält sitt intresse för den aktuella chefsbefattningen har utgått från konfidentiell behandling av sina intresseanmälningar så länge handlingarna finns hos rekryteringsföretaget.

---

Företrädare för Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken [...] är inte involverade i urvalsprocessen och har således inte tillgång till intresseanmälningar eller andra handlingar från de som anmält sitt intresse för tjänsten. Rekryteringsföretaget ombesörjer ett urval och tillfrågar intresserade om uppgifter om dem kan lämnas vidare till kommunalförbundet. Företrädare för kommunalförbundet kommer således inte att ha någon påverkan på vilka sökande som kommunalförbundet i slutändan erhåller från rekryteringsföretaget.

Med hänsyn till att de handlingar som AA begärt att få ta del av inte är förvarade, inkomna eller upprättade hos Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken, avslås begäran.

AA överklagade kommunalförbundets beslut.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det överklagade beslutet och visade målet (nr 1840-12) åter till kommunalförbundet för erforderlig handläggning. Som skäl för sitt beslut angav kammarrätten följande.

Kommunalförbundet har i ett tillsättningsärende anlitat ett rekryteringsföretag för att ta emot de intresseanmälningar som begärts utlämnade.

Kammarrätten finner att det i målet inte är visat att kommunalförbundet har frånhänt sig rätten att ta del av handlingarna hos rekryteringsföretaget. Rekryteringsföretaget måste därför anses ha mottagit handlingarna för kommunalförbundets räkning (jfr RÅ 1992 not. 124). De begärda handlingarna har därför varit att anse som allmänna och kommunalförbundet skulle därmed ha begärt in dem för att pröva frågan om utlämnande i sak, dvs. om kommunalförbundet med stöd av någon sekretessbestämelse kan vägra att lämna ut handlingarna.

På grund av det anförda ska det överklagade beslutet upphävas och målet visas åter till kommunalförbundet för handläggning i enlighet med ovanstående.

I kammarrättens avgörande noterades att kommunalförbundet hade beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet, men inte hörts av.

Genom ett beslut den 8 juni 2012 avslog kommunalförbundet på nytt AA:s begäran. I motiveringen till beslutet angavs att de handlingar som begärts utlämnade hade förstörts av Adecco. Vidare angavs att det i överenskommelsen mellan förbundet och Adecco ingick att Adecco, utan insyn från förbundet, skulle välja ut ett antal kandidater som därefter skulle presenteras för förbundet. I överenskommelsen ingick vidare att förbundet endast hade rätt att ta del av handlingar beträffande de personer som presenterades. Enligt beslutet hade Adecco på förfrågan meddelat att man inte hade kvar de efterfrågade handlingarna. Eftersom handlingarna heller aldrig hade kommit in till kommunalförbundet uppgav förbundet att de begärda handlingarna inte kunde lämnas ut.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot kommunalförbundet. Han menade att förbundet hade låtit förstöra de handlingar som domstolen ålagt förbundet att, efter sekretessprövning, lämna ut. Han var även kritisk till att förbundet efter kammarrättens avgörande hade dröjt en månad med att på nytt pröva utlämnandefrågan.

## Utredning

Kommunalförbundet anmodades att yttra sig över AA:s anmälan.

Som sitt yttrande överlämnade förbundet en skrivelse av chefsjuristen BB, Västerås kommun. Avtalet med Adecco bifogades. Följande angavs i skrivelsen.

### Bakgrund

Medlemmar i VMU [Kommunalförbundet Västmanlandsmusiken] är Västerås kommun och Landstinget Västmanland.

VMU har under våren 2012 rekryterat en direktör till VMU. Det är VMU:s styrelse som har ansvar för rekrytering och tillsättning av direktör.

VMU har varit mån om att rekryteringen av ny direktör ska vara såväl öppen som korrekt genomförd. VMU vände sig därför till Västerås kommuns interna rekryteringsenhet, HR Centrum, för att få råd hur rekryteringen på bästa sätt skulle genomföras. Rekryteringsenheten rekommenderade VMU att anlita ett professionellt rekryteringsföretag, Adecco Rekrytering, med vilket Västerås kommun har avtal.

VMU tecknade den 7 februari 2012 avtal med Adecco avseende den aktuella rekryteringen. [ – – ]

I avtalet anges följande:

”Adecco tar emot intresseanmälningar samt svarar på eventuella frågor kring rekryteringsprocessen. Adecco gör ett första urval baserat på de krav och erfarenheter som Västmanlandsmusiken tagit fram. De personer som går vidare till nästa steg kontaktas av Adecco och får då veta att deras intresseanmälan kan komma att omfattas av offentlighets- och sekretesslagen om de väljer att fortsätta vara med i processen.”

I ”Adeccos särskilda bestämmelser rekrytering” p. 5, ”Uppdrag inom offentlig sektor”, regleras särskilt hur rekryteringsuppdrag inom offentlig sektor hanteras.

Adecco har i enlighet med det avtal som ingåtts ombesörjt mottagandet av intresseanmälningar avseende den aktuella tjänsten och därefter gjort ett urval av kandidater som presenterats för VMU.

Innan VMU erhållit en presentation av Adeccos urval av kandidater begärde AA den 5 mars 2012 att få ut intresseanmälningarna avseende den aktuella tjänsten och för det fall handlingarna inte skulle lämnas ut begärde AA ett överklagbart beslut.

AA erhöll den 12 mars 2012 ett beslut om avslag på utlämnande av begärda handlingar, eftersom VMU ännu inte fått några kandidater presenterade för sig och därför inte hade några handlingar, i enlighet med avtalet mellan VMU och Adecco.

AA överklagade VMU:s beslut att inte utlämna de av honom begärda handlingarna.

Den 19 mars 2012 var Adecco klar med sin urvalsprocess. Fem kandidater som lämnat intresseanmälningar överensstämde enligt Adecco med kravprofilen. Dessa var villiga att gå vidare i processen och offentliggöra sina ansökningar. De fem kandidaternas ansökningshandlingar översändes från Adecco till VMU per mejl den 19 mars 2012.

Så här skriver rekryteringskonsult CC, Adecco, i följetexten:

”Härmed översänder jag de aktuella intresseanmälningarna gällande tjänsten som Direktör för Västmanlandsmusiken i enlighet med punkt 5.2–5.5 i vårt avtal, observera dock att vi inte utelämnar en kandidatsammanfattning eftersom Adecco inte har utfört en hel rekryteringsprocess. Dessa fem kandidater är de som uppfyller kriterierna bäst utifrån den kravprofil som finns kopplad till den aktuella tjänsten.

Samtliga fem personer är kontaktade och vet att de nu överlämnas till Er, dvs. de har tagit ställning till att de vill fortsatt vara med i Er anställningsprocess och att Ni nu har tillgång till dessa fem personers handlingar.”

Samma dag som handlingarna inkom till VMU vidaresändes dessa per mejl till AA på VLT. De fem kandidaterna presenterades i VLT onsdagen den 21 mars 2012.

Den 10 maj 2012 upphävde Kammarrätten i Stockholm det av VMU fattade beslutet och visade målet åter till VMU för erforderlig handläggning. Av kammarrättens dom framgår att AA anfört bl.a. att det inte har framkommit att kommunalförbundet och rekryteringsföretaget skulle ha avtalat om att kommunalförbundet inte ska ta del av inkomna intresseanmälningar.

Kammarrättens dom kom VMU tillhanda den 16 maj 2012.

#### **Det granskade ärendet**

— — —

Eftersom begärda handlingar inte fanns hos VMU, beslutade VMU den 8 juni 2012 att avslå begäran om utlämnande av allmän handling.

Undertecknad var VMU behjälplig med att formulera beslutet. Eftersom undertecknad fått informationen att det inte fanns några dokument från Adecco hos VMU och att det inte fanns några intresseanmälningar, utöver de som gick vidare till ansökan, sparade hos Adecco, utgick undertecknad från att det hade funnits andra intresseanmälningar, men att dessa förstörts. Därav formuleringen i beslutet.

Huruvida det funnits några intresseanmälningar utöver de som gått vidare till ansökan, känner inte VMU till, eftersom man avtalat med Adecco om att VMU inte skulle delta i urvalet av kandidater till direktörstjänsten och att man inte haft tillgång till några intresseanmälningar eller andra handlingar från de personer som anmält sitt intresse för tjänsten. Detta för att VMU inte skulle ha någon påverkan på vilka sökande som slutligt skulle presenteras för VMU.

#### **Slutsatser**

Enligt avtalet mellan VMU och Adecco Rekrytering framgår det tydligt att endast Adecco ägt tillgång till intresseanmälningarna och att VMU endast haft rätt att ta del av handlingar och uppgifter som Adecco lämnat efter att de gjort sitt urval och presenterat de kandidater de förordar. Hur många som sökte och inte stämde med kravprofilen eller som eventuellt inte var beredda att gå vidare med sin ansökan har VMU inte någon vetskap om eller ens haft möjlig tillgång till.

VMU anser inte att man agerat fel genom att inte lämna ut handlingar till AA, eftersom man inte hade tillgång till några handlingar enligt avtalet med Adecco.

VMU beklagar att svaret till Kammarrätten inte tillräckligt tydligt klargjorde hur rollfördelningen var mellan VMU och Adecco. Det är också beklagligt att det skriftliga avtalet mellan VMU och Adecco inte getts in till kammarrätten och därför inte har legat till grund för kammarrättens prövning den 10 maj 2012.

AA har framhållit att VMU dröjt en månad med att göra en ny prövning av frågan om utlämnande.

Som framgår ovan meddelades kammarrättens dom den 10 maj 2012, men kom VMU tillhanda den 16 maj 2012. Därefter dröjde VMU tre veckor med att ta ställning till kammarrättens beslut. Tidsutdräkten beror i huvudsak på att undertecknad, som lovat vara VMU behjälplig med att formulera ett beslut, dels var ledig och dels hårt arbetsbelastad under perioden varför beslutet kom att dröja. VMU beklagar dröjsmålet med att fatta beslut med anledning av kammarrättens dom.

AA kommenterade kommunalförbundets yttrande. Han ifrågasatte om förbundets avtal med Adecco skulle kunna befria förbundet från skyldigheten att följa offentlighetslagstiftningen och ett domstolsbeslut.

### Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–3 §§ TF).

En handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF).

En allmän handling som får lämnas ut ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (2 kap. 12–13 §§ TF)

Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar en genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut.

För det fall en domstol upphäver en myndighets beslut att inte lämna ut en handling och visar målet åter för ny behandling, ska myndigheten – så snart den mottar domstolens avgörande – handlägga ärendet med samma skyndsamhet som om det varit fråga om en ”ursprunglig” begäran (se JO 1994/95 s. 571, dnr 1206-1993).

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn i samband med rekrytering av kommunala tjänstemän har aktualiserats hos JO ett flertal gånger, se bl.a. JO 1989/90 s. 415 (dnr 1121-1988 m.fl.), JO 1990/91 s. 391 (dnr 1632-1989), JO 1992/93 s. 622 (dnr 584-1991) och JO 2012/13 s. 464 (dnr 6168-2010). I rättspraxis har saken behandlats bl.a. i RÅ 1989 ref. 29 (jfr även RÅ 1984 2:49) och i RÅ 1996 ref. 25. I det sistnämnda målet tog Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) i plenum 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 tjänsteställningsärende. Annonstens 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 (se JO 2012/2013 s. 464, dnr 6168-2010). I samma beslut har JO med utgångspunkt i Regeringsrättens avgörande uttalat att domstolens ställningstagande ligger väl i linje med offentlighetsprincipens syfte och tillämpning i andra sammanhang. I beslutet anges vidare att om ett rekryteringsföretag har i uppdrag att ta emot ansökningshandlingar och intresseanmälningar som avser ett pågående tjänstetillsättningsärende hos en myndighet, får det anses ske för myndighetens räkning. Vidare sägs att det torde ligga i sakens natur att myndigheten som uppdragsgivare har möjlighet att ta del av innehållet i sådana handlingar och att, i enlighet med Regeringsrättens avgörande, ansökningar och intresseanmälningar som ges in till ett rekryteringsföretag därmed typiskt sett blir att betrakta som allmänna.

### **Bedömning**

I sitt avgörande den 10 maj 2012 konstaterade Kammarrätten i Stockholm att de begärda intresseanmälningarna var att anse som allmänna handlingar och att kommunalförbundet därför skulle ha begärt in dem för att pröva utlämnandefrågan i sak. Kammarrätten upphävde mot den bakgrunden det överklagade beslutet och visade målet åter till förbundet för erforderlig handläggning.

Först efter att kammarrätten avgjort målet förde kommunalförbundet fram att man enligt avtalet med Adecco enbart hade rätt att ta del av handlingar som Adecco lämnat över till förbundet.

Det är anmärkningsvärt att kommunalförbundet inte såg till att denna information tillfördes målet i kammarrätten. Avtalets betydelse för frågan om handlingarnas rättsliga status blev på grund av förbundets underlåtenhet inte prövad.

Efter att kammarrätten avgjort målet hade kommunalförbundet å ena sidan domstolens avgörande att förhålla sig till, å andra sidan det avtal som ingåtts med Adecco. I den uppkomna situationen ankom det på förbundet att skyndsamt försöka få in de begärda handlingarna från Adecco och – förutsatt att handlingarna inte omfattades av sekretess – lämna ut dem, eller att lika skyndsamt meddela ett nytt överklagbart avslagsbeslut. Efter att förbundet fått del av kammarrättens avgörande dröjde det dock mer än tre veckor innan ett nytt beslut fattades. Detta är inte acceptabelt.

När det gäller frågan om hur man ska se på kommunalförbundets agerande i övrigt vill jag anföra följande.

Något hinder mot att en kommunal myndighet anlitar ett rekryteringsföretag för att sondera marknaden och även aktivt bedriva rekryteringsbefrämjande åtgärder finns inte. Det är emellertid viktigt att ett sådant förberedande arbete som utförs av en

enskild konsult hålls åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Handläggningen av tjänstetillsättningen och beslutet i det ärendet är förbehållet myndigheten. Ett sådant ärende ska präglas av samma öppenhet som gäller i andra ärenden hos en myndighet (se t.ex. JO:s beslut den 29 april 2008, dnr 1629-2007).

Enligt kommunalförbundets avtal med Adecco skulle företaget delta i processen med att rekrytera en direktör till förbundet. En annons skulle, efter att ha bearbetats av förbundet, läggas ut på Adeccos webbplats. Adecco skulle sedan ta emot s.k. intresseanmälningar till tjänsten och välja ut ett antal personer som skulle gå vidare till nästa steg och bli presenterade för förbundet. Det är tydligt att det varit fråga om en samlad process, där det förberedande arbetet inte har hållits åtskilt från själva tjänstetillsättningsärendet. Förbundets tjänstetillsättningsärende får i en sådan situation anses ha inletts i vart fall när tjänsten som direktör annonserades ut. Det som angetts i avtalet – att Adecco endast deltar i ”del av rekryteringsprocess” – ger inte anledning till någon annan bedömning. Förfarandet måste från rättsliga utgångspunkter uppfattas på det sättet att Adecco tagit emot ansökningshandlingarna i förbundets ställe.

När det gäller frågan om handlingarna varit tillgängliga för kommunalförbundet kan jag konstatera att det av avtalet med Adecco (punkt 5.4 om uppdrag inom offentlig sektor) framgår att förbundet skulle ha begränsad tillgång till handlingarna i ärendet. Enligt den praxis som utbildats kan ett sådant avtalsvillkor ha betydelse för frågan om handlingar ska anses allmänna. Det finns anledning att anta att avtalet i denna del har utformats för att förhindra insyn i ärendets inledande skede. Enligt min mening borde förbundet inte ha träffat ett avtal med detta innehåll. En myndighet ska inte genom civilrättsliga avtal försöka kringgå den grundlagsfästa rätten att ta del av handlingar som tillhör myndighetens eget tjänstetillsättningsärende.

Jag har dock förståelse för att rättsläget kan uppfattas som både komplicerat och oklart. Vid prövning i domstol av om intresseanmälningar eller ansökningshandlingar hos ett rekryteringsföretag är allmänna och ska lämnas ut, hänvisas många gånger till förhållanden som rör frågan om den aktuella myndigheten fränhant sig rätten att ta del av handlingarna. Detta kan säkerligen uppfattas på det sättet att det finns ett rättsligt utrymme för myndigheter att avtala med privata subjekt om rätten att ta del av handlingar som tillhör ett ärende hos myndigheten och därigenom påverka handlingarnas rättsliga status. Prövningen i domstol tar emellertid inte primärt sikte på om avtal av det slaget är tillåtna eller lämpliga, utan på frågan om handlingarna förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § TF).

Trots att rättsläget alltså kan uppfattas som oklart kan kommunalförbundet inte undgå kritik för det avtal man ingått.

Sammanfattningsvis ska kommunalförbundet kritiseras för att inte ha sett till att kammarrätten fick del av innehållet i avtalet med rekryteringsföretaget, för att inte skyndsamt ha agerat med anledning av domstolens beslut och för att ha ingått avtal

med rekryteringsföretaget om begränsning i tillgången till handlingar på det sätt som skedde.

En kopia av detta beslut översänds till Sveriges Kommuner och Landsting, för kännedom.