



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Nils Andersson Ström

# Anställning av myndighetschefer – politiska beslut?

Förfarandet vid- och uppföljningen av anställning av myndighetschefer

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Sacharias Votinius

Termin: Vårterminen 2023

# Innehåll

<b>SUMMARY .....</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR..... FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.</b>	
<b>1 INLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar.....	6
1.3 Metod och material.....	7
1.4 Tidigare skrivet om frågan.....	8
1.5 Disposition .....	8
<b>2 NÅGRA, PÅ OMRÅDET CENTRALA, KONSTITUTIONELLA PRINCIPER .....</b>	<b>9</b>
2.1 Legalitets- och objektivitetsprincipen .....	9
2.2 Kontrollmakten .....	9
2.3 Offentlighetsprincipen .....	10
2.4 Förvaltningens självständighet.....	11
<b>3 UTNÄMNINGSMAKTEN I GRUNDLAG OCH LAG .....</b>	<b>12</b>
3.1 Utnämningmakten i RF och LOA .....	12
3.1.1 Grundlagsregleringens tillkomst .....	12
3.2 Utvärdering och utveckling av anställningsförfaranden .....	13
3.2.1 Grundlagsutredningen år 2004 .....	13
3.2.2 Överväganden i samband med ratificeringen av korruptionskonventionen .....	14
3.3 Utveckling av konstitutionell praxis .....	15
3.3.1 Införandet av kravprofiler .....	16
3.3.2 Införandet av intresseannonsering som regel .....	16
<b>4 KONTROLLMEKANISMER.....</b>	<b>18</b>
4.1 Överklagande av anställningar .....	18
4.2 Konstitutionsutskottets granskning.....	18
4.3 Handlingsoffentlighet som kontrollmekanism .....	19

<b>5</b>	<b>DISKUSSION .....</b>	<b>22</b>
5.1	Sammanfattning av lagreglering och praxis på området .....	22
5.2	Sammanfattning av kontrollmekanismer och efterföljandegarantier .....	23
5.3	Förhållandet mellan krav och förfarande .....	24
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING .....</b>	<b>27</b>

# Summary

Top level-management in the Swedish civil service is appointed directly by the government. In this the government is not granted full discretion on whom to appoint. Chapter 12 § 5 of the Instrument of Government of the Swedish constitution states that in the appointment of civil servants, only objective criteria may be taken into regard. This essay seeks to explain the background, intention and meaning of said paragraph. Furthermore, what regulation exists on procedure and compliance with regards to the paragraph concerned. Finally, the relationship between the principles for appointments set out in chapter 12 § 5 of the Instrument of Government and the procedure and compliance assurances that exists for the appointment of top level-management. In this, this thesis concludes that there exists a discrepancy wherein the constitution makes clear that such appointments are not meant to be political but rather that the government is obligated to exercise objectivity. At the same time there is no regulation of procedure to ensure that this is the case, and the means of control available are political in nature – with no possibility of judicial review. For these reasons the author is skeptical as to whether the current regulation is sufficient to ensure compliance with the principles of chapter 12 § 5 of the Instrument of Government.

# Sammanfattning

Myndighetschefer anställs av regeringen som en del av den så kallade utnämningmakten. Anställningen av myndighetschefer är emellertid inte helt diskretionär, den centrala regleringen på området, 12 kap. 5 § regeringsformen, stadgar att vid tillsättningen av dylika tjänster ska avseende endast fästas vid sakliga grunder. Uppsatsen utreder bakgrunden, intentionen och innebörden av denna regel. Vidare utreds hur förfarandet vid anställningen av myndighetschefer är reglerat samt vilka kontrollmekanismer som finns för att säkerställa efterföljandet av kraven i 12 kap. 5 § RF. Slutligen diskuteras förhållandet mellan kravet på att endast beakta sakliga grunder vid dylika anställningar som ställs i grundlagen och reglering som ska tillförsäkra efterföljandet av detsamma. Uppsatsen slutsats är att det här finns en betydande diskrepans. Medan anställningar av myndighetschefer enligt grundlagen inte är politiska och regeringen vid handläggningen av dylika ärenden är bunden dels av de specifika kraven i 12 kap. 5 § RF, dels av den allmänna objektivitetsprincipen är de kontrollmekanismer som finns för att säkra att så sker endast politiska till sin natur. Författaren ställer sig därför kritisk till huruvida gällande rätt kan sägas säkra genomslaget av principerna i 12 kap. 5 § RF vid anställningen av myndighetschefer.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

En central del av regeringens styrande av riket är den så kallade utnämningmakten – alltså regeringens rätt att utnämna bland annat domare, styrelseledamöter och myndighetschefer. Den sistnämnda kategorin är central för förvaltningsmyndigheternas organisation, följaktligen är det ett angeläget intresse att dessa anställs på goda grunder. Enligt 12 kap. 5 § RF ska alla statliga anställningar ske på saklig grund, även då regeringen är beslutsfattare. Länge var anställningsprocessen hos regeringen sluten, men i och med en reformering av regeringens utnämningsspraxis under tidigt 2000-tal öppnades förfarandet upp något. Frågan kvarstår dock alltjämt ifall kravet på sakliga anställningsgrunder, givet hur området idag är reglerat, kan sägas ha fått genomslag i praktiken.

## 1.2 Syfte, frågeställningar och avgränsningar

Följande uppsats söker systematiskt utreda och utreda aspekter av den så kallade utnämningmakten i svensk lag och grundlag. Uppsatsen är inriktad på regeringens anställning av myndighetschefer, efter vilka grunder dessa ska ske och vilka garantier för efterföljande av dessa som finns. Uppsatsen är avgränsad till att gälla just myndighetschefer. Denna avgränsning har valts då myndighetschefer är *anställda* vilket är den grupp som omfattas av 12 kap. 5 § RF och har en mer utpräglad tjänstemannaroll än till exempel styrelseledamöter.

Myndighetschefer är i vissa demokratiska länder tillsatta på politiska grunder och i andra opolitiska tjänstemän. Det är inte min mening att i denna uppsats argumentera för vilken av dessa ordningar är att föredra. I min studie och utvärdering av anställningen av myndighetschefer i Sverige är jag i stället intresserad av huruvida det gällande regelverket kring förfarandet och kon-

trollen av dylika anställningar på ett tillfredställande sätt tillgodoser *intentionen* i den svenska rättsordningen såsom den framgår av lag och grundlag. Följaktligen söker jag svara på följande frågeställningar.

1. Vilka krav ställs på anställningen av myndighetschefer?
2. Hur regleras förfarandet vid anställning av myndighetschefer i grundlag, lag och praxis?
3. Vilka möjligheter till kontroll av efterföljandet av dessa finns?

Samt,

4. Hur förhåller sig svaret på fråga 1 ovan till svaret på fråga 2 och 3?

### **1.3 Metod och material**

För besvarandet av uppsatsens tre första frågeställningar har i huvudsak en rättsdogmatisk metod tillämpats. Där jag funnit det nödvändigt för att ge en adekvat beskrivning av området har även rättsutvecklingen på området presenterats. I detta har tyngdpunkten lagts på lagtext och offentligt tryck i form av förarbeten. Detta dels då syftet med denna del av uppsatsen är att klargöra gällande rätt, dels då det saknas omfattande juridisk litteraturen på området. För att kunna klargöra frågor om regeringspraxis på området har offentligt tryck utan, eller med begränsad status som rättskälla, till exempel regerings skrivelser och betänkanden använts som underlag eller för att lyfta perspektiv som där uttryckts. Som komplettering till lagtext och offentligt tryck har juridisk litteratur använts för att ge ett bredare perspektiv.

Då den fjärde frågeställning är av en utvärderande karaktär kräver besvarandet av denna ett kritiskt perspektiv. Syftet med uppsatsen är inte att jämföra den aktuella lagstiftningen mot en yttre standard, eller att analysera denna utifrån ett förutbestämt perspektiv. Utgångspunkten här är i stället huruvida lagstiftningen på området uppfyller sitt eget satta syfte.

## 1.4 Tidigare skrivet om frågan

Anställningen av myndighetschefer är relativt sparsamt behandlat i den juridiska litteraturen. 12 kap. 5 § RF finns kommenterat av bland annat Eka och Isberg och Eliasson, där frågan behandlas. Innebörden av skicklighet och förtjänst behandlas också utförligt av Hinn, Aspegren och Karlson. Utnämningmakten är också föremålet för ett examensarbete från juristprogrammet. För frågan om utnämningen av domare, som är ett närliggande område finns mer litteratur, som exempel kan nämnas Lysén (2020) i Svensk juristtidning. Utöver detta har, såvitt mig är känt, frågan om anställning av myndighetschefer inte övergripande analyserats i den juridiska litteraturen. Ämnet dyker dock ofta upp i den politiska debatten i media.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen har en rättsutredande och en diskuterande del. I den rättsutredande (kap. 2–4) utreds och presenteras gällande rätt på området. Inledningsvis förklaras några grundläggande konstitutionella principer som är av relevans för besvarandet av uppsatsens frågeställningar. Därefter behandlas regleringen av utnämningmakten i lag, följt av rättsutveckling och konstitutionell praxis kring förfarandet vid regeringens nyttjande av densamma. Efter detta redogörs för de kontrollmekanismer som finns för efterföljandet av de regler som i föregående behandlats. I den diskuterande delen (kap. 5) sammanfattas och utvärderas resultatet av rättsutredningen.



## **2 Några, på området centrala, konstitutionella principer**

### **2.1 Legalitets- och objektivitetsprincipen**

Enligt den s.k. legalitetsprincipen (1 kap. 1 § 3st RF) utövas den offentliga makten under lagarna. Således är även riksdagen och regeringen bundna av sina egna lagar och förordningar. I 1 kap. 9 § RF stadgas vidare att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktlighet och opartiskhet. Bestämmelsen är grundläggande för det svenska statskicket och gäller även regeringen där och då den utövar förvaltningsuppgifter.<sup>1</sup>

### **2.2 Kontrollmakten**

Regeringen är ansvarig inför riksdagen. (1 kap. 6 § RF) Detta ansvar realiserar dels genom riksdagens möjlighet att återkalla sitt förtroende för regeringen, dels genom den så kallade kontrollmakten som utövas genom riksdagens konstitutionsutskott. KU granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. (13 kap. 1 § RF) KU:s granskning sker huvudsakligen ex officio, andra utskott eller enskilda riksdagsledamöter får dock hos utskottet väcka frågor som faller under konstitutionsutskottets granskningsområde. KU ska vidare redovisa sin granskning för riksdagen minst en gång om året. (13 kap. 2 §) Utskottet kan härom, utöver att redogöra för vad det iakttagit komma med förslag om författningsändringar eller ändrad praxis i regeringsärenden.<sup>2</sup> Utöver KU:s granskning har riksdagen möjligheten att genom interpellationer och dylika granskningsåtgärder utvärdera regeringen.

---

<sup>1</sup> Strömberg & Lundell s. 23.

<sup>2</sup> Ibid. s. 161.

Medan KU:s granskning utifrån grundlagen förutsätts vara formell har det ifrågasättas om ett politiskt sammansatt organ på ett objektivt sätt kan utföra den typ av granskningar som avses i RF.<sup>3</sup> Det är därtill vanligt förekommande att utskottsmajoriteten respektive minoriteten har skilda uppfattningar i granskningsfrågor utskottet behandlar.<sup>4</sup> Den kontrollmakt konstitutionsutskottet utövar beskrivs av Derlén, Lindholm och Naarttijärvi som just politisk kontroll, och de påpekar att lämpligheten i att konstitutionsutskottet granskar såväl politiska som juridiska/administrativa frågor kan ifrågasättas och att det kan vara en bättre ordning att de senare granskas av ett apolitiskt organ.<sup>5</sup>

Den politiska naturen av konstitutionsutskottets granskning framkommer vidare av de möjliga åtgärder som står till utskottets befogande i den händelse att de i sin granskning skulle upptäcka oegentligheter. Utöver möjligheten till åtal av statsråd (13 kap. 3 § RF) ligger utskottets kompetens huvudsakligen i att kritisera statsrådets eller regeringens agerande, vilket i förlängningen kan leda till att statsministern väljer att entlediga det kritiserade statsrådet eller att riskdagen väcker frågan om misstroendeförklaring (13 kap. 4 § RF).<sup>6</sup>

## 2.3 Offentlighetsprincipen

Inte enbart riksdagen, utan även folket – i enskild kapacitet eller genom media och forskning – ska beredas möjlighet att granska hur den offentliga makten utövas.<sup>7</sup> Följaktligen finns en stor möjlighet till insyn stadgad i den svenska grundlagen. Enligt offentlighetsprincipen som finns reglerad i tryckfrihetsförordningen ska handlingar och akter som inkommit till, eller upprättats av en myndighet som regel vara tillgängliga för var och en. (2 kap. 1 § TF) Rätten att ta del av allmänna handlingar är emellertid inte absolut, utan kan inskränkas då så krävs med hänsyn till vissa i lag angivna allmänna eller enskilda intressen. (2 kap. 2 § TF)

---

<sup>3</sup> Nergelius s. 311.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Derlén, Lindholm och Naarttijärvi s. 245.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Axberger s. 257.

## 2.4 Förvaltningens självständighet

En ytterligare och för svensk rättsordning utmärkande princip är förvaltningens självständighet. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. (12 kap. 1 § RF) I efterföljande paragraf stadgas dock att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en myndighet eller tillämpning av lag. (12 kap. 2 § RF) Myndigheter självständiga från direkt styre från statsråden är mycket ovanlig, nära unik bland parlamentariska demokratier. Samtidigt måste det beaktas att förvaltningsmyndigheter, i kontrast till domstolar lyder under regeringen och följaktligen ska agera lojalt mot regeringens föreskrifter, såväl generella som specifika. Detta förutsatt att de inte, såsom föreskrivs i 12 kap. 2 § RF avser myndighetsutövning eller tillämpning av lag i ett särskilt fall.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nergelius s. 301.

# 3 Utnämningmakten i grundlag och lag

## 3.1 Utnämningmakten i RF och LOA

Utnämningmakten finns reglerad i två lagregler. Vid beslut om statliga anställningar ska enligt 12 kap. 5 § RF avseende endast fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Av 4 § LOA framkommer vidare att skickligheten ska sättas främst såvida det inte finns särskilda skäl till något annat. Med skicklighet ska enligt förarbetena till regeringsformen förstås lämplighet för anställningen, förvärvat genom utbildning och tidigare verksamhet.<sup>9</sup> Med förtjänst förstås i princip föregående tjänstgöring.<sup>10</sup> I förarbetena till regeringsformen framhävs särskilt att förtjänst och skicklighet inte är de enda sakliga grunder utan att andra sådana, då huvudsakligen arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska hänseende kan tas hänsyn till.<sup>11</sup> Andra sakliga grunder som framgår av praxis är bland annat strävan efter könsbalans, intresset att bereda handikappade sysselsättning och arbetsrättsliga krav.<sup>12</sup>

### 3.1.1 Grundlagsregleringens tillkomst

Kravet på saklig grund vid tillsättandet av statliga tjänster fanns förvisso redan i 1809 års regeringsform, men bestämmelsen i sin nuvarande form tillkom genom 1974 års regeringsform. I sin ursprungliga form var anställningar inom rättsväsendet och förvaltningen samreglerade i dåvarande 11 kap. 9 §, dock med väsentligen samma lydelse som i nuvarande regeringsform. Syftet med bestämmelsen var att garantera befordran efter objektiva grunder. Av förarbetena framkommer att regeln får förstås som utmynnad ur objektivitetsprincipen. (Dåvarande 1 kap. 7 §, nuvarande 1 kap. 9 §) Vissa remissinstanser ansåg att objektivitetsprincipen var tillräcklig reglering på grundlagsnivå för

---

<sup>9</sup> Prop. 1973:90 s. 406.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Aspegren, Hinn och Karlson (2015) kommentar till 4 § LOA.

att tillförsäkra objektiva anställnings- och befordringsgrunder, departementschefen var dock av uppfattningen att föremålet för regleringen var av sådan vikt att den borde ges en egen bestämmelse i grundlagen.<sup>13</sup>

## **3.2 Utvärdering och utveckling av anställningsförfaranden**

### **3.2.1 Grundlagsutredningen år 2004**

I samband med det omarbete av regeringsformen som genomfördes av grundlagsutredningen 2004 utreddes frågan om anställning av högre tjänstemän. Utredningens förslag, som också genomfördes, föreslog en redaktionell uppdelning mellan rättsväsendet och förvaltningen. Valet att särskilja grundlagsregleringen av rättsväsendet från förvaltningen motiverades med den centrala roll självständiga domstolar har för en fungerande rättsstat.<sup>14</sup> I samband med detta och med samma motivering reformerades utnämningen av domare genom att domarnämnden infördes.<sup>15</sup>

Utredningen diskuterade möjligheten att genomföra en liknande reform av anställningar inom förvaltningen. Till underlag genomfördes en extern utredning av dylika förfaranden i Europa. Denna särskilda utredning visade en stor mångfald av lagreglering och praxis i Europa. Bland annat interna formaliserade förfaranden med lämplighetsprover, särskilda rekryteringsmyndigheter samt varierande modeller för överprövning av anställningar. Mot bakgrund av denna utredning diskuterade utredningen olika modellers lämplighet i Sverige. Även graden av offentlighet varierar stort mellan länderna.<sup>16</sup>

Utredningens slutsats i frågan var alltså att det vid tiden för utredningens förslag saknades skäl till ytterligare grundlagsreglering på området. Det hu-

---

<sup>13</sup> Prop. 1973:90 s. 406.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:80 s. 119-120.

<sup>15</sup> Ibid. s. 130 ff.

<sup>16</sup> SOU 2009:18.

vudsakliga skälet för detta var det reformarbete som redan pågick på området.<sup>17</sup> Med detta menades dels den utredning av sekretess vid anställning av myndighetschefer som senare resulterade i SOU 2009:41, (jfr 39 kap. 5 §, se vidare kapitel 4.3) dels det arbete med att se över och reformera anställningsförfarandet som pågick inom Regeringskansliet.<sup>18</sup>

### **3.2.2 Överväganden i samband med ratificeringen av korruptionskonventionen**

2007 ratificerade Sverige Förenta nationernas konvention mot korruption (korruptionskonventionen). Konventionen berör en stor mängd områden, däribland tillsättningen av allmänna tjänster. Sådana ska tillsättas enligt principerna effektivitet, transparens och objektiva kriterier, såsom merit, skälighet och förmåga. (art. 7.1 korruptionskonventionen)

Inför tillträddandet utreddes givetvis om, och till vilken grad svensk lagstiftning motsvarar de i konventionen ställda kraven. Såvitt rör tillsättningen av allmänna tjänster var det regeringens utredares bedömning att Sverige vid tillfället uppfyllde kraven i konventionen.<sup>19</sup> Till grund för detta anfördes att regleringen i RF och LOA i förening med möjligheten till överklagande av beslut, vilken dock saknas i de ärenden som är föremål för denna uppsats, och den grundläggande handlingsoffentligheten i Sverige.<sup>20</sup>

På väsentligen samma grund som den särskilda utredaren var det regeringens bedömning att lagändringar inte var nödvändiga för att möta konventionens krav på tillsättning av offentliga tjänster. Även regeringen framhäver de objektivitetskrav som ställs vid tillsättningen av offentliga tjänster samt den breda handlingsoffentligheten som skäl för att konventionens krav möts.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> SOU 2008:125 s. 353.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ds. 2005:38 s. 36.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Prop. 2006/07:74 s. 11.

Medan de flesta remissinstanser instämde i bedömningen i promemorian lämnades utredningen inte helt utan kritik. Hovrätten över Skåne och Blekinge, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Transparency International och Institutet mot mutor ifrågasatte huruvida Sverige uppfyllde konventionens krav på öppenhet och objektiva kriterier.<sup>22</sup> Hovrätten anförde särskilt att bristen på öppenhet vid så kallade kallelsetjänster föranledde att det kan ifrågasättas om kravet på objektiva kriterier iakttas.<sup>23</sup> Juridiska fakultetsstyrelsen vid Stockholms universitet instämde i denna kritik och menade att det var uppenbart att det svenska systemet inte mötte konventionens krav på öppenhet. På grund av bristen på öppenhet menade fakultetsstyrelsen att det inte heller fanns möjlighet att bedöma ifall kraven på objektivitet är uppfyllda.<sup>24</sup>

Till svar på kritiken från remissinstanserna hänvisade regeringen till det pågående reformarbetet som då pågick inom grundlagsutredningen (se ovan, kap. 3.1) samt i Regeringskansliet.<sup>25</sup> (Se nedan, kap. 3.3)

Sammanfattningsvis kan i denna del sägas att medan lagregleringen av utnämningmakten inte varit oemotsagt, utan utvärderats utifrån dels politiska hänseenden, dels nya internationella åtaganden har den lämnats utan lagändring.

### **3.3 Utveckling av konstitutionell praxis**

Förfarandet för anställningen av myndighetschefer finns inte reglerat i lag och det står regeringen fritt att själv välja hur den vill gå till väga vid sådana ärenden. Detta kan jämföras med utnämningen av ordinarie domare. Medan anställningsgrunderna för ordinarie domare inte skiljer sig från de för övriga statligt anställda måste bestämmelser om grunderna för förfarandet vid utnämningen sedan 2010 meddelas i lag. (11 kap. 6 § RF)

---

<sup>22</sup> Prop. 2006/07:74 s.

<sup>23</sup> Yttrande över promemorian (Ds 2005:38) Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption Dnr. 266–05.

<sup>24</sup> Juridiska fakultetsnämndens yttrande, Dnr. SU 302-1984-05.

<sup>25</sup> Prop. 2006/07:74 s. 11.

Som redogjort för i föregående kapitel har lagreglering kring anställning av myndighetschefer inte ändrats nämnvärt sedan tillkomsten av den nuvarande regeringsformen 1974. Parallellt med att lagändring inte ansetts vara nödvändig de två gånger frågan utretts har dock regeringens rutiner för dylika ärenden under 2000-talet varit föremål för visst reformarbete.

Reformarbetet inleddes i samband med regeringsskiftet 2006 och har sedermera behandlas i flertalet budgetpropositioner samt i två skrivelser från regeringen. Av konstitutionsutskottets senaste granskning av regeringens utnämningssmakt framkommer att det nya förfarandet alltjämt tillämpas.<sup>26</sup> Det saknas skäl att anta att det sedan dess förändrats. Huvuddragen av reformarbetet såsom det av regeringen redovisats kommer härunder redogöras för.

### **3.3.1 Införandet av kravprofiler**

I budgetpropositionen för 2007 anges att utnämningsspolitiken ska reformeras med målsättningen att utnämningssmakten ska präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Inledningsvis var upprättandet och offentliggörandet av kravprofiler till samtliga chefsrekryteringar ett centralt verktyg för detta.<sup>27</sup>

Införandet av obligatoriskt upprättande av kravprofiler bekräftas i regeringens skrivelse, och bedöms bidra till de i budgetpropositionen 2006 uppsatta målsättningarna av en utnämningssmakt präglad av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet.<sup>28</sup>

### **3.3.2 Införandet av intresseannonsering som regel**

I budgetpropositionen för 2008 angavs att myndighetschefer regelmässigt skulle anställas efter intresseannonsering.<sup>29</sup> Somliga befattningar borde dock i regeringens mening undantas detta förfarande. Exempel på sådana är fall där det av tids- eller andra skäl saknas förutsättningar att genomföra en fullskalig

---

<sup>26</sup> 2020/21:KU10 s. 29-36.

<sup>27</sup> Prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 2 s. 39.

<sup>28</sup> Skr. 2009/10:43 s. 20.

<sup>29</sup> Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2 s. 52–53.



rekryteringsprocess.<sup>30</sup> Reformarbetet utvärderades av regeringen i dess skrivelse till riksdagen Skr. 2009/10:43. Av denna utvärdering framkommer att 65 % av de myndighetschefer som anstälts sedan 2006 gjorts så efter intresseannonsering.<sup>31</sup> I den uppföljande skrivelsen 2013/14:155 hade andelen ökat till 71 %.<sup>32</sup> Av konstitutionsutskottets senaste granskning av det reformerade förfarandet framkommer att anmälningförfarande använts vid 90 % av anställningsärenden under perioden 2011-2020.<sup>33</sup> Det var 2009 regeringens bedömning att detta varit positivt för kompetensförsörjningen och transparensen vid chefsrekryteringar och att intresseförfarande som huvudregel därför borde kvarstå.<sup>34</sup> Vidare noterar regeringen att intresseförfarande resulterat i en ökad bredd av bakgrunder hos myndighetschefer. Regeringen vidhåller dock behovet att under vissa omständigheter frångå annonsering.

I skrivelsen från 2009 utvecklar regeringen vidare den i prop. 2007/8:1 angivna hållningen att somliga anställningar bör genomföras utan föregående intresseannonsering till att även omfatta vissa tjänstekategorier. Här om har regeringen upprättat en förbestämd krets om totalt 30 myndighetschefer vars anställning inte bör ske genom intresseanmälan. Dessa är landets 21 landshövdingar, då kraven som ställs på dessa inte alltid sammanfaller med de som övrigt ställs på myndighetschefer. Vidare undantas domstolsordföranden, Justitiekanslern och riksåklagaren detta då annonsering på grund av de specifika anställningskrav som ställs inte kan anses utgöra ett stöd för rekryteringen. Slutligen undantas säkerhetspolischefen och överbefälhavaren på grund av den särskilda krets dessa rekryteras från.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2 s. 52–53.

<sup>31</sup> Skr. 2009/10:43 s. 21.

<sup>32</sup> Skr. 2013/14:155 s. 52.

<sup>33</sup> 2020/21:KU10 s. 49.

<sup>34</sup> Skr. 2009/10:43 s. 21.

<sup>35</sup> Ibid. s. 20.

## 4 Kontrollmekanismer

I det föregående har intentionen av 12 kap. 5 § RF – en meritokratisk, i sak apolitisk rekrytering av myndighetschefer – utforskats. Hur förfarandet kring detta är reglerat och strukturerat i grundlag, lag och praxis samt utvecklingar inom dessa har vidare diskuterats. Mot bakgrund av på vilka grunder myndighetschefer *ska* anställas och hur förfarandet *ska* gå till kommer i förevärande kapitel tillägnas möjligheterna till kontroll, formell och informell av att så sker kartläggas.

### 4.1 Överklagande av anställningar

Offentliga anställningar kan regelmässigt överklagas hos Statens överklagandenämnd, (21 § anställningsförordningen) dock inte anställningsbeslut tagna direkt av regeringen. (jfr. 1 § anställningsförordningen) Detta följer den allmänna principen i svensk rätt att regeringsbeslut inte har kunnat överklagas. Till följd av den rätt till rättsprövning som följer av Europakonventionen har dock avsteg från denna princip gjorts i form av rättsprövningslagen. Enligt 1 § samma lag får en enskild hos Högsta förvaltningsdomstolen ansöka om rättsprövning av ett beslut som innefattar en prövning av de rättigheter som avses i art. 6.1 Europakonventionen. Följaktligen omfattas inte anställningsärenden av denna möjlighet. Det saknas därför möjlighet till rättsprövning av anställningar av myndighetschefer.

### 4.2 Konstitutionsutskottets granskning

Enligt 13 kap. 1 § RF ska konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I sin regelbundna granskning behandlar konstitutionsutskottet återkommande regeringens utnämningssmakt. Konstitutionsutskottet har även utvärderat de öppenhetsreformer som genomfördes inom regeringens rutiner som redogörs för ovan i kapitel 3.2.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Se t.ex. 2020/21:KU10 s. 26 ff och 2017/18:KU10 s. 105 ff.

Hur utnämningar i praktiken utfaller är också föremål för utskottets granskning, utifrån variabler såsom kön och tidigare politisk tillhörighet.<sup>37</sup>

En separat fråga är utskottets möjlighet att granska regeringens agerande i ett enskilt anställningsärende – och således efterföljandet av det meritokratiska kravet i det enskilda fallet. Formellt ligger även sådan granskning inom utskottets befogenhet, då det rör sig om handläggningen av ett regeringsärende. (jfr. 13 kap. 1 § RF) Om ett utskott eller en riksdagsledamot så skulle begära, eller då utskottet annars skulle finna skäl därom ska det alltså granska ett enskilt anställningsärende.

Av de möjliga åtgärder konstitutionsutskottet kan vidta om det upptäcker oegentligheter förefaller åtal av statsråd (13 kap. 3 § RF) en mycket osannolik påföljd av ett oriktigt hanterat anställningsärende. Denna möjlighet har aldrig nyttjats och att så skulle ske till följd av ett anställningsärende förefaller närmast otänkbart. Konsekvenserna av utskottets granskningar är därför de politiska följder dessa kan få. (Se ovan, kap. 2.2)

### **4.3 Handlingsoffentlighet som kontrollmekanism**

Som nämnt kan handlingsoffentligheten fungera som en informell kontrollmekanism utöver den översyn konstitutionsutskottet utövar. Ett transparent anställningsförfarande kan antas bidra till ett rättvisare förfarande och minskad korruption.

Såsom i kapitel 1.3 ovan redogjorts för är handlingar som inkommit till eller upprättats inom myndigheter offentliga för var och en som önskar ta del av dem. Denna rätt är emellertid inte absolut, utan kan inskränkas i lag då tillvaratagandet av ett i grundlag stadgat intresse så kräver. (jfr. 2 kap. 2 § TF) I regel sker så genom bestämmelse i offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

---

<sup>37</sup> Se t.ex. 2020/21:KU10 s. 41 ff.

Av relevans för förevarande uppsats är inskränkningen i form av sekretessbestämmelsen rörande anställning av vissa myndighetschefer i 39 kap. 5 b § OSL. Av bestämmelsens första stycke framgår att sekretess gäller i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder direkt under regeringen för uppgifter rörande en enskilds kandidats identitet. Sekretessbeläggandet har ett s.k. omvänt skaderekvisit, med innebörden att uppgifter som berörs av den endast kan röjas då det står klart att så kan ske utan men för den enskilde.

Lagändringen skedde till följd av de, på Regeringskansliet genomförda praxisreformerna som beskrivits ovan i kapitel 4. Det var regeringens uppfattning, vilken också fann visst stöd i utredningar som genomförts i samband med lagberedningen, att offentliggörandet av kandidater riskerade avvähå kvalificerade kandidater från att söka tjänsten och således hämma kompetensförsörjningen. För att kunna behålla det öppnare anställningsförfarande som infördes genom reformerna 2006 och framåt ansågs det därför vara nödvändigt att införa en sekretessbestämmelse för uppgifter rörande kandidaterna.<sup>38</sup> Förslaget, och regeringens motivering för detta mötte dock kritik från vissa remissinstanser. Bland annat Justitiekanslern och Fackförbundet ST ifrågasatte om regeringens underlag gav tillräckligt stöd för slutsatsen att offentlighet av kandidaterna hämmade kompetensförsörjningen.<sup>39</sup>

I bestämmelsens andra stycken öppnas dock möjligheten att genom föreskrift undanta vissa ärenden. Möjligheten har bland annat utnyttjats för att undanta anställningar av rektor vid universitet och högsolor från sekretessbestämmelsen. (jfr. 10 a § OSF) Vidare gäller sekretessen inte för uppgifter rörande den kandidat som fått anställningen samt i alla händelser i högst 10 år. (39 kap. 5 b § 3 & 4st. OSL)

Huruvida lagändringen faktiskt främjade kompetensförsörjningen utvärderades delvis i regeringens skrivelse till riksdagen Skr. 2013/14:155. Regeringen kunde då konstatera att snittantalet intresseanmälningar per ärende var 22

---

<sup>38</sup> Prop, 2009/10:56 s. 19 ff.

<sup>39</sup> Ibid.

mellan det att det nya förfarandet infördes 2007 och att lagändringen trädde i kraft 2009. Denna siffra hade ökat marginellt till 25 anmälningar per ärende mellan att lagändringen trädde i kraft och tiden för skrivelsen. Det var dock regeringens bedömning att det var för tidigt att kunna ta ställning till lagändringens effekt.<sup>40</sup> Sekretessbestämmelsen har inte varit föremål för utvärdering sedan dess.

---

<sup>40</sup> Skr. 2013/14:155 s. 53.

## **5 Diskussion**

I följande, avslutande kapitel sammanfattar jag rättsutredningen i kapitel 2–4 ovan och svarar med det på uppsatsens första, andra och tredje frågeställningar. Utifrån detta diskuteras hur den intention och de krav på anställning av myndighetschefer som ställs i lagen förhåller sig till vilka möjligheter till kontroll och uppföljning som finns, med det besvaras uppsatsens fjärde frågeställning.

### **5.1 Sammanfattning av lagreglering och praxis på området**

Myndighetschefer i Sverige är såvitt framkommer av grundlag och lag opolitiska tjänstemän. Följaktligen ska anställningen av desamma ske efter sakliga grunder, där skicklighet ska sättas främst. Denna princip utmynnas ur objektivitetsprincipen, och kan betraktas i ljuset av principen om förvaltningens självständighet.

Huruvida aktuell lagstiftning på ett tillförlitligt sätt garanterar detta och är i linje med svenska internationella åtagande har ifrågasatts och utträtts men slutgiltigen lämnats utan ändring.

Graden av öppenhet och struktur i anställningsförfarandet kan variera kraftigt inom ramen av samma lagstiftning, vilket visas av de ändringar av konstitutionell praxis som genomfört från 2007 och framåt. Enligt nuvarande praxis sker majoriteten av rekryteringar genom ansökningsförfarande där tjänsten tilldelas utifrån en i förväg upprättad kravprofil.

## **5.2 Sammanfattning av kontrollmekanismer och efterföljandegarantier**

Kontrollen av efterföljandet av de regler som beskrivs i föregående underkapitel har i rättsutredningen delats upp i tre kategorier; möjligheten att överklaga beslut, konstitutionsutskottets granskning och handlingsoffentlighet.

Beslut om anställning av myndighetschefer går inte att överklaga. Detta i kontrast till övriga statliga tjänster, vilka prövas av Statens överklagandenämnd. Undantaget följer av principen att regeringsbeslut inte kan överklagas och har inte omfattats av de avsteg från denna princip som gjorts genom lag.

Vidare ingår det i konstitutionsutskottets uppgifter att granska handläggningen av regeringsärenden, däribland anställningen av myndighetschefer. Utskottets granskning i detta avseende sker regelbundet på ett övergripande plan. Bland annat granskar utskottets könsfördelning och politisk bakgrund bland tillsatta myndighetschefer. Bland utskottet, och i förlängningen riksdagens möjlighet att vidta åtgärder då oegentligheter framkommer finns väckandet av åtal mot ett enskilt statsråd som misstroendeförklaring. Det förstnämnda har aldrig aktualiserats och kan inte heller antas komma att göra det till följd av ett anställningsärende. Det senare är en politisk åtgärd som utflödar ut parlamentarismen och inte kräver ett särskilt skäl för vidtagande.

Som slutlig kontrollmekanism finns principen om handlingsoffentlighet. Som nämnt upprättas sedan praxisändringarna 2007 och framåt kravprofiler i den övervägande majoriteten av anställningsärenden. Av handlingsoffentligheten följer att de handlingar som upprättas i samband med anställningar är tillgängliga allmänheten. Enligt en särskild föreskrift i OSL är dock i regel uppgifter om enskilda kandidater som inte tilldelas tjänsten sekretessbelagda.

## 5.3 Förhållandet mellan krav och förfarande

Såsom redogjorts för ovan ska anställningen av myndighetschefer ske efter objektiva grunder. Av förarbetena till regeringsformen framgår att den särskilda regleringen av detta, utöver den allmänna objektivitetsprincipen i 1 kap. 7 § RF ska framhäva att objektivitet vid dylika ärendet är ett angeläget intresse. Samtidigt är förfarandet vid anställandet av myndighetschefer mycket sparsamt reglerat i jämförelse med övriga statliga anställningar. I lag ställs endast krav på anställningsgrunder, i övrigt är regeringen fri att sköta anställningarna såsom den finner det lämpligt. Den praxis som utvecklades 2007 och framåt får onekligen anses ha bidragit till ökad efterlevnad av kraven i 12 kap. 5 § RF. Samtidigt måste det beaktas att regeringens praxis saknar solid rättslig ställning. Rådande förfarande har visserligen överlevt två regeringsskiften men kan alltså ändras mycket snabbt. Detta kan jämföras med förfarandet vid utnämning av domare, vilket är tydligt reglerat i lag. Följaktligen krävs riksdagsbeslut för ändring därom.

Vid en genomgång av den kontroll av efterföljandet av aktuella regler framkommer vidare att dessa väl kan beskrivas som begränsade. Vid avsaknad av en möjlighet till juridisk prövning av anställningsbeslut sker den enda formella kontrollen av anställningen av myndighetschefer av riksdagen, genom konstitutionsutskottet. Denna kontroll är delvis lagstadgad, genom kravet på årliga redovisningar inför riksdagen. I övrigt bygger riksdagens kontrollmakt på initiativ från dess ledamöter. Om implikationerna av detta vad gäller uppsatsens frågeställningar återkommer jag till.

Utöver den formella kontrollmakten i riksdagen medför den breda svenska handlingsoffentligheten en möjlighet till indirekt kontroll av statens förhållanden. Detta framfördes bland annat som ett av skälen till avsaknaden av lagändringsbehov vid tillträdet av konventionen mot korruption. Vad gäller den förevarande frågan bereder handlingsoffentligheten allmänheten viss möjlighet till granskning av anställningsärenden. Det är regeringens praxis att



vid dylika ärenden upprätta en kravprofil, vilken blir offentlig. Även handlingar som rör den kandidat som tilldelas offentliggörs. Således medför handlingsoffentligheten möjligheten att jämföra huruvida den tillsatta kandidaten möter kravprofilen.

I och med den särskilda sekretessbestämmelsen finns det dock inte möjlighet att från allmänhetens håll ta ställning till om någon annan kandidat i större utsträckning gör detta – och således fullt ut bedöma om regeringen vid anställningen följt kravet att endast fästa avseende vid sakliga grunder. Sekretessen motiveras utifrån kompetensförsörjningen, det anses vara hämmande för densamma om uppgifter om samtliga kandidater blir offentliga. Antagandet att sekretess är nödvändig för kompetensförsörjningen kritiserades dock av vissa remissinstanser och har inte utvärderats.

Att bristfällig öppenhet omöjliggjorde kontroll över huruvida kraven i 12 kap. 5 § RF efterföljdes var den kritik som framfördes av somliga remissinstanser inför tillträdet till konventionen mot korruption. Denna problematik måste anses ha lindrats i och med införandet av den praxis som beskrivs i kap. 3.3, även med beaktande av efterföljande ändringar av OSL. Såsom nämnt ovan är dock regeringens praxis, då den utan vidare kan ändras, en svag garant för öppenhet i framtiden. Den möjlighet till kontroll handlingsoffentligheten medger är alltså avhängig att regeringen väljer att tillämpa ett öppet förfarande.

Slutligen måste som central problematik för såväl konstitutionsutskottets kontroll som allmänhetens möjlighet till detsamma det tänkbara utfallet av kontrollen nämnas. De enda medel som står till förfogande härom är politiska påtryckningsmedel. Trots att anställningen av myndighetschefer såvitt framkommer av lag och grundlag inte ska vara politiska beslut uppföljd och kontrolleras de som sådana.

Detta i förening med avsaknaden att ett lagreglerat förfarande vid anställningen av myndighetschefer föranleder jag ställer mig frågande till huruvida det i gällande rätt finns adekvat reglering för att säkerställa en trovärdig rea-

lisering kraven i 12 kap. 5 § RF. Att anställningar av myndighetschefer förefaller behandlas som politiska ärenden står i kontrast till intentionen bakom 12 kap. 5 § RF såsom den framkommer av förarbetena till regeringsformen.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Prop. 2009/10:51 En reformerad grundlag

Prop. 2009/10:51 Sekretess i vissa anställningsärenden

Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 2: Samhällsekonomi och förvaltning

Prop. 2006/07:74 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption

Prop. 1973:90 Med förslag till en ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m

SOU 2009:18 Två rapporter till Grundlagsutredningen

SOU 2008:125 En reformerad grundlag

Ds. 2005:38 Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption

2020/21:KU10 Granskningsbetänkande hösten 2020

2017/18:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning,

Skr. 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik

Skr. 2009/10:43 Utnämningsspolitiken

SU 302-1984-05 Remiss: Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption (Ds 2005:38)

Hovrätten över Skåne och Blekinge Dnr. 266-05 Yttrande över promemorian (Ds 2005:38) Tillträde till Förenta Nationernas konvention mot korruption.

## Litteratur

Axberger, Hans-Gunnar *Yttrandefrihetsgrundlagarna 4:e upplagan*, Norstedts juridik 2019.

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan och Naarttijärvi, Markus *Konstitutionell rätt*, Wolters Kluwer 2016.

Hinn, Eskil, Aspegren, Lennart och Karlson, Carl Johan *Offentlig arbetsrätt* 3:e upplagan, Wolters Kluwer 2015. Läst på JUNO.

Nergelius, Joakim *Svensk statsrätt* 4:e upplagan, Studentlitteratur 2018.

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt *Sveriges författning* 22:a upplagan, Studentlitteratur 2016.