

Allvarlig kritik mot landshövdingen i Stockholms län för hennes agerande i tre anställningsärenden som orsakat att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet inte respekterats

Beslutet i korthet: JO har på eget initiativ granskat länsstyrelsens handläggning i tre anställningsärenden som rör en planeringschef, en organisationsutvecklare och en avdelningschef. Granskningen har tagit sin utgångspunkt i regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet samt förvaltningslagens bestämmelser om jäv.

JO konstaterar att landshövdingen har agerat på ett sådant sätt att kravet på saklighet inte efterlevts i något av ärendena. Dessutom var hon jävig i ärendet som gällde planeringschefen. Där brast förfarandet även i fråga om opartiskhet. Enligt JO vittnar detta om nonchalans och bristande respekt för grundläggande bestämmelser som syftar till att bevara allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet. JO riktar allvarlig kritik mot landshövdingen för hennes agerande.

Vidare kritiserar JO länsstyrelsen som myndighet för att anställningen som planeringschef endast annonserades ut på myndighetens fysiska anslagstavla och under en alltför begränsad tid samt för att anställningen inte anmälde till Arbetsförmedlingen.

JO gör också uttalanden om vikten av att tjänstemän agerar med integritet och påtalar risker för att grundlagens bestämmelser inte efterlevs även när det är myndighetens chef som inte följer regelverket.

JO:s initiativ

Under mars och april 2024 rapporterade bl.a. Aftonbladet och TV4 om tre rekryteringar vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

I rapporteringen angavs att länsstyrelsens chef, landshövdingen AA, i maj 2023 anställt sin kompis till ett nytt toppjobb som planeringschef och att tjänsten inte annonserats ut. Endast en lapp skulle ha hängts upp i myndighetens reception. Det rapporterades även att landshövdingen i februari 2024 anställt en organisationskonsult som hon kände sedan tidigare utan att annonsera. Vidare skulle landshövdingen, i strid med HR-chefens avrådan, i mars samma år ha anställt sin favoritkandidat som avdelningschef trots att kandidaten inte uppfyllde kravet i annonsen på akademisk examen.

Jag har som ett initiativärende granskat omständigheterna kring anställningarna.

Inledningsvis begärde JO in länsstyrelsens rutiner samt handlingar och övrig dokumentation i anställningsärendena. Därefter uppmanades länsstyrelsen att yttra sig. Landshövdingen samt nuvarande och tidigare tjänstemän skulle lämna upplysningar och besvara vissa frågor.

Länsstyrelsens yttrande

Inledning och övergripande kommentar

Länsstyrelsen (vikarierande länsöverdirektören BB) yttrade sig den 19 juni 2024. Länsstyrelsen förde inledningsvis fram följande om det läge som myndigheten befunnit sig i.

Den nuvarande landshövdingen AA tillträdde den 1 mars 2023. I samband med att en myndighetschef tillträder är det inte ovanligt att inriktningen förtydligas och att organisationen ses över. Vid sitt tillträde meddelade AA att myndighetens fokusområden är tillväxt, hållbarhet och säkerhet, senare även ledarskap, samt att hennes uppdrag är att främja utveckling och tillväxt i länet. Landshövdingen bedömde att den befintliga organisationen inte mötte behovet av stöd och ledning som myndighetens och landshövdingens mer aktiva roll medförde. Även avdelningsstrukturen var uppe på agendan, inte minst utifrån ansvaret för beredskapsfrågor.

Planeringschefen

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

När det gäller länsledningens stab/kansli diskuterade länsledningen under våren 2023 hur denna lämpligen skulle organiseras. Detta efter att behov identifierats av att det fanns en chef som höll ihop och hanterade länsledningens verksamhet. Länsledningens samlade bedömning var att rekrytera såväl en planeringschef med ansvar för staben/kansliet som en utvecklingschef.

Som en följd av detta fick den tidigare HR-direktören (CC) i uppdrag av Landshövdingen (AA) att ansvara för det operativa genomförandet av rekryteringen av befattningen planeringschef. Den processen inleddes genom att en kravprofil för befattningen i fråga togs fram och som därefter låg till grund för annons till utlyst anställning.

Annonsen om anställningen som planeringschef publicerades den 15 maj 2023 på Länsstyrelsens officiella fysiska anslagstavla. Anslaget satt uppe till och med den 31 maj 2023. Länsstyrelsen publicerade inte den utlysta tjänsten på annat sätt. För att upplysa sökande DD om den annonserade befattningen skickade tidigare HR-direktören annonsen till DD. Sista dag att anmäla intresse för anställningen i fråga var den 31 maj 2023.

Den 17 maj 2023 kom sökande DD in med sin intresseanmälan (CV), denna kompletterades den 25 maj 2023. Samma dag den 25 maj 2023 hade sökande DD även ett samtal med tidigare Länsöverdirektör.

Länsstyrelsen fick inte in några fler sökanden till den utlysta befattningen. Myndigheten tog inte in några referenser på sökande DD. [---] Den 2 juni ... 2023 fattade Landshövdingen beslut om att anställa sökande DD som planeringschef.

Landshövdingen AA angav följande om sin personliga koppling till DD, sina överväganden om jäv och sina kontakter med DD inför ansökan.

Vi lärde känna varandra när vi var aktiva i Moderata Ungdomsförbundet i Stockholms Län under 1990-talet, men har inte tidigare arbetat ihop. Det stämmer att jag är gudmor till ett av hennes barn, däremot har vi inte umgåtts särskilt nära eller frekvent under senare år. Närstående är vi alltså inte.

Vad gäller DD rådgjorde jag med dåvarande HR-chefen om hur processen skulle skötas för att gå rätt till och bad därför även dåvarande länsöverdirektören att intervjua kandidaten. Detta var jag särskilt mån om på grund av den privata bekantskapen, som jag också var öppen med. Risken att ifrågasättas är aldrig obefintlig när det finns personliga relationer, men jag bedömde att nyttan för myndigheten av hennes erfarenhet och kompetens övervägde. Mot den bakgrunden hade det förstås varit bättre att avstå helt från beslutsfattande om denna befattning. Min inblandning beror på att planeringschefen var en ny tjänst och länsledningen en ny form av stabsorganisation, samt på att organisatoriska förändringar normalt beslutas av landshövdingen.

För DD nämnde jag att jag övervägde inrättande av ett länsledningskansli och nämnda befattning, men jag bad dåvarande HR-chefen att informera henne om annonsen och ansökningsförfarandet när den processen inleddes och tog inte den kontakten själv.

Dåvarande länsöverdirektören EE lämnade följande upplysningar.

Kravprofilen togs fram av dåvarande HR-chef och LH [*landshövdingen, JO:s anm.*], jag var inte involverad i hur det hela skulle gå till. Det som då också var klart var att LH hade en person som hon ville ha på tjänsten. Jag kände inte den personen, jag visste att dom kände varandra men visste inte hur nära de stod varandra. Att det fanns en koppling till tidigare arbete i moderaterna var känt. LH sa också att dom inte jobbat tillsammans tidigare. Jag drog inte då slutsatsen att de var så nära vänner så att det, av den anledningen, skulle vara olämpligt att DD skulle få tjänsten. Därav kom jävsfrågan aldrig upp till diskussion.

Jag intervjuade inte DD men jag hade ett samtal med henne den 25 maj 2023... Sättet att annonsera på, dvs bara i receptionen, har vi i undantagsfall använt oss av tidigare dock inte för nya tjänster som denna och inte för chefstjänster.

Ansvarig HR-direktör CC uppgav bl.a. följande om vilka överväganden om annonsering som gjordes inför rekryteringen.

Den [*annonsen, JO:s anm.*] anslogs i Kristihimmelsfärdshelgen där vår bemanning var reducerad dels på enheten för HR dels på enheten för kommunikation och det var angeläget att få ut annonsen så beslutade jag att den bara skulle anslås på vår anslagstavla. Önskemålet i denna rekrytering var att ha en innehavare på plats efter semestern dvs. senast i mitten av augusti. Annonsen anslogs i tio arbetsdagar. [– –] Reflektion – har man arbetat i politisk organisation länge, vilket jag har i tidigare anställning, så inser man att sannolikheten att det kommer en bedömning om att annan sökandes förtjänstfullhet och skicklighet ska överglänsa den önskade är obefintlig.

Länsstyrelsens bedömning

Förfarandet vid rekryteringen har brustit i såväl information om anställningen som vem som beslutat om anställningen. Myndighetens tillvägagångssätt vid rekryteringar har inte följts. Avsikten var dock inte att medvetet avvika från rutinerna. Länsstyrelsen har förståelse för att det kan ifrågasättas om kraven på saklighet och opartiskhet var uppfyllda.

Det avviker från rutinerna att publicera annonsen endast på länsstyrelsens officiella fysiska anslagstavla. Normalt publicerar myndigheten även på sin interna och externa webbplats samt anmäler den utlysta anställningen till Arbetsförmedlingen. Vid tidpunkten för rekryteringen hade länsstyrelsen uppfattningen att minimikraven för att informera om en anställning på lämpligt sätt var publicering på myndighetens officiella fysiska anslagstavla. En sådan hantering skulle dock användas restriktivt och endast i undantagsfall.

Det var känt att landshövdingen och sökanden DD kände varandra och har en personlig relation. När en sådan situation råder borde AA, enligt myndighetens rutin, inte ha fattat beslutet om anställning som planeringschef. Det var även direkt olämpligt att lyfta beslutet till landshövdingen med hänsyn till att hennes opartiskhet kunde ifrågasättas. Frågan om jäv kom i skymundan och lyftes aldrig upp för avstämning.

Organisationsutvecklaren

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

När det gällde behovet av en översyn av Länsstyrelsens organisation fördes under hösten 2023 diskussioner om behovet av utveckling av Länsstyrelsens ledningsgrupp och att externt stöd behövdes i det arbetet. Vid dessa diskussioner förde Landshövdingen fram FF som lämplig för den rollen...

Länsstyrelsen planerade initialt att upphandla detta uppdrag. I slutet av året framkom det dock att FF inte omfattades av det ramavtal avseende Managementtjänster ... som finns på avropa.se. Frågan om direktupphandling var även uppe men efter diskussioner kom myndigheten fram till att detta inte var tillämpligt förrän försök gjorts för att få in avropssvar [...] Till slut bestämdes att Länsstyrelsen skulle göra en rekrytering och myndigheten anställde FF för en kortare tidsbegränsad anställning [...]

När det gäller själva rekryteringsförfarandet ... gjorde Länsstyrelsen bedömningen ... att denna rekrytering kunde ske utan att någon information om den lediga befattningen lämnades. [...] Denna bedömning, att särskilda skäl ansågs föreligga för undantag och möjlighet att ställa frågan till en viss person, gjordes mot bakgrund av att rekryteringen avsåg en anställning med en specifik kompetens och erfarenhet där aktuell person uppfyllde ställda krav samt till att det endast rörde sig om fyra månader på deltid. Länsstyrelsen hade även bedömt att den efterfrågade kompetensen är så specifik att det inte heller fanns någon intern medarbetare som hade den kompetens och erfarenhet som efterfrågades. [...]

Landshövdingen kontaktade FF muntligen för att stämma av om han var intresserad av tjänsten. FF meddelade att han var intresserad och tillgänglig för anställning omgående. Länsstyrelsen beslutade att erbjuda FF anställningen. FF deltog därefter på ett möte med Länsstyrelsens ledningsgrupp den 31 januari 2024 samt inledde sitt arbete med att under i första hand februari månad 2024 intervju de som ingår i Länsstyrelsens ledningsgrupp.

Den 21 februari 2024 fattade tidigare Länsöverdirektör ett beslut om anställning samt skrev även under ett anställningsbevis/-avtal avseende tiden den 31 januari till och med den 30 maj 2024.

Landshövdingen AA uppgav att frågan om jäv inte var aktuell i ärendet och förde fram följande om sin initiala kontakt med FF samt sin personliga koppling till FF.

Jag talade med honom om utvecklingsbehoven i länsstyrelsens ledningsgrupp och förstod att han både förstod behoven och hade möjlighet och intresse att hjälpa oss. Därefter berättade jag detta för LÖD [*länsöverdirektören, JO:s anm.*], planeringschef och HR-chef och frågade om vi hade möjlighet att anlita honom. Här vill jag understryka att jag visserligen hade en person i åtanke, men samtidigt ville dels förankra det med närmast berörda medarbetare, dels vinnlägga mig om att följa tillämpliga regelverk. Om det inte hade varit möjligt hade jag inte velat vare sig anlita eller anställa honom, därav formuleringen ”om möjligt” även i mail om detta.

Jag hade honom som lärare på Handelshögskolan i Stockholm, i fördjupningskursen i organisation där jag var student under 1990-talet. En tid efter studierna hjälpte jag FF med textproduktion till hans bok ”från prat till resultat”, som publicerades 2003. Därefter har vi inte arbetat ihop, jag har känt till hans kompetens men någon privat relation har vi aldrig haft.

Dåvarande länsöverdirektören EE upplyste följande.

Det blev på vägen mer och mer klart att det var FF som LH [*landshövdingen, JO:s anm.*] ville ha på detta uppdrag. Någon gång i januari - februari blev det en dialog mellan DD, HR-chef och chefsjurist om hur han skulle kontrakteras. Den dialogen landade i att det inte skulle skrivas ett avstegsbeslut för att anlita FF som konsult utan istället i en visstidsanställning.

Jag var inte i kontakt med FF under rekryteringsprocessen. Den 21 februari skrev jag, på uppdrag, under beslut om anställning och anställningsavtal. Den 30 januari deltog FF för första gången på ledningsgruppsmöte för en uppstart av utvecklingsinsatsen.

Chefsjuristen GG uppgav i sina upplysningar att det inte var självklart att inte annonsera om anställningen. Eftersom hanteringen var ett klart undantag från hur länsstyrelsen brukar informera om en anställning var det viktigt att skälen angavs i en tjänsteanteckning.

Utvecklingschefen HH yttrade följande.

Oklarheterna kring vad konsulten har haft för uppdrag kvarstår och något skriftligt material avseende uppdragsbeskrivning eller liknande har inte förekommit eller i alla fall inte spridits till ledningsgruppen. Likaså är det oklart vad konsulten har levererat till myndigheten.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen uppfattar att det inte finns något lagligt hinder att rekrytera en person, i stället för att upphandla en konsult. Förutom kunskap och erfarenhet var myndighetens förtroende för personen som skulle anlitas viktigt. I en situation där personliga faktorer kan vara avgörande passar en rekrytering ofta bättre än en upphandling. Det bedömdes att särskilda skäl talade emot att lysa ut anställningen och att undantaget i anställningsförordningen kunde tillämpas.

Frågan om jäv var aldrig aktuell eftersom det inte var landshövdingen som fattade beslutet om anställning. Länsstyrelsen kände till att landshövdingen och FF var bekanta med varandra sedan tidigare. Det har rört sig om en

arbetsrelaterad relation. Det finns inget hinder mot att nämna att någon till sin profession skulle vara lämplig för en viss anställning.

FF fick först den 21 februari skriftlig information om alla villkor som är av betydelse för anställningen. Det är en brist att han inte fick det senast sju dagar efter anställningen påbörjades, i enlighet med 6 c § lagen om anställningsskydd.

Chefen för avdelningen för beredskapsfrågor

Länsstyrelsens redogörelse för handläggningen

Länsstyrelsen yttrade bl.a. följande.

Under hösten 2023 var frågan om länsstyrelsens avdelningsstruktur uppe till diskussion inom Länsstyrelsens ledningsgrupp. Detta gällde främst avseende ansvaret för beredskapsfrågor och om myndigheten var organiserad på ett effektivt sätt med hänsyn tagen till omvärldsläget.

Landshövdingen fattade den 22 december 2023 beslut om inrättandet av en ny avdelning benämnd Avdelningen för beredskapsfrågor. I november 2023 hade arbetet med att rekrytera en ny avdelningschef påbörjats inför att den nya avdelningen trädde i kraft den 1 januari 2024. En kravprofil och annons togs fram och samverkades med facket.

Anställningen annonserades både internt och externt samt anmäldes till Arbetsförmedlingen. Av drygt 70 sökande kallades fyra kandidater, som bäst bedömdes uppfylla kravprofilen, till en första intervjuomgång.

Efter genomförda intervjuer rankade tidigare Länsöverdirektör och nuvarande HR-chef vilka de bedömde som de två mest förtjänstfulla och skickliga där en av kandidaterna förordades. Efter uppmaning av Landshövdingen kallade myndigheten också sökande JJ till en första intervju [...] Därefter rankade tidigare Länsöverdirektör och nuvarande HR-chef på nytt ... kandidaterna och bedömde att de tidigare två högst rankade kandidaterna kvarstod som de mest förtjänstfulla och skickliga utifrån ansökningshandlingar och en första intervjuomgång.

Länsstyrelsen kallade ovan nämnda två sökande men även sökande JJ till en andra intervjuomgång som genomfördes av Landshövdingen. [...] Landshövdingen beslutade att erbjuda sökande JJ anställningen.

Landshövdingen AA uppgav i huvudsak följande om sina överväganden om kravet på akademisk examen i annonsen vid beslutet om anställning.

JJ [*var, JO:s anm.*] absolut starkast i de viktiga lednings- och samverkansrelaterade kraven. Dessa har inte lika absoluta mått som kravet på examen, men är viktigare för att lyckas med uppgiften. När slutintervjuerna gjordes hade årsskiftet, då beredskapsavdelningen hade inrättats i organisationen, redan passerat, varför jag inte bedömde det som rimligt att börja om med processen. Därför var det min samlade bedömning som myndighetschef i detta läge, särskilt mot bakgrund av hans erfarenhet av ledarskap och samverkan med andra aktörer, att JJ var den bäst lämpade kandidaten för uppdraget.

Dåvarande länsöverdirektören EE uppgav att de fyra sökande som kallades till en första intervju levde upp till samtliga krav i annonsen. Med utgångspunkt i ett möte som landshövdingen, EE och HR-chefen hade efter de första intervjuerna beskrev EE förfarandet enligt följande.

Det framgick vid mötet både muntligt och skriftligt att det fanns två kandidater som vi [länsöverdirektören och HR-chefen, JO:s anm.] rankade högst för att få tjänsten. [...] LH [Landshövdingen, JO:s anm.] ville dock att JJ också skulle intervjuas på samma sätt som de andra kandidater vi intervjuat. HR-chefen och jag var väldigt tydliga med att vi inte tyckte det var lämpligt. Detta av flera skäl: dels var inte ska-kraven uppfyllda, dels fanns det fler som uppfyllde ska-kraven bland de sökande men som fallit bort av andra skäl, dels att det kunde finnas fler sökande som inte uppfyllde ska-kraven och därmed inte kommit med i det ursprungliga urvalet just för att de inte uppfyllde ska-kraven och dels för att det kan finnas personer som avstått från att söka just för att de inte uppfyllde ska-kraven. [...]

LH insisterade dock på att även JJ skulle intervjuas och i det läget valde vi att även intervju ytterligare en intern sökande som inte heller uppfyllde ska-kraven. Dessa två intervjuer genomfördes på samma sätt som de första fyra. Efter dessa intervjuer hade HR-chefen och jag samma uppfattning som tidigare. LH valde då att intervju tre personer, dvs de två vi föreslog och JJ. Jag var tydlig i mail till LH inför intervjuerna och skrev i mail "Utifrån kravprofilen är jag och ... [HR-chefen, JO:s anm.] överens om att den tredje kandidaten inte är aktuell (och jag tycker egentligen inte att du bör träffa på riktigt som en slutintervju) utan i så fall för ett allmänt samtal om utveckling inom Lst." Vi nämnde också i möten med LH att den möjlighet hon har är att avbryta rekryteringen och ta fram en kravprofil som motsvarar LH:s nu ställda krav, dvs andra än de som ställdes från början.

LH valde att intervju alla tre. Inför intervjuerna skrev HR-chefen till LH, med kopia till mig, det regelverk vi har att förhålla oss till. LH svarade på det att hon är bekant med regelverk och förutsättningar. Efter intervjuerna återkopplade LH till mig att hon bestämt sig för JJ. Jag sa att det inte var ett klokt beslut. LH återkopplade själv till JJ att det var han som skulle få jobbet.

Länsstyrelsens bedömning

Normalt gör inte länsstyrelsen undantag från ställda krav i annonsen om anställning. De som söker ska kunna lita på att de efterfrågade kraven måste vara uppfyllda för att få anställningen.

Länsstyrelsen har förståelse för att det kan ifrågasättas om reglerna i 1 kap. 9 § och 12 kap. 5 § regeringsformen har tillämpats korrekt utifrån saklighet och opartiskhet. För att inte förtroendet för anställningar som genomförs på länsstyrelsen ska skadas och för att endast sakliga grunder ska gälla kommer myndigheten att än tydligare i sina rutiner se till att den fastställda kravprofilen följs och tillämpas på ett korrekt sätt.

Rättsliga utgångspunkter

Saklighet och opartiskhet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen). (Se 1 kap. 9 § regeringsformen.) Principen kommer också till uttryck i 5 § andra stycket förvaltningslagen.

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 uppfattas är av betydelse. (Se

Bull och Sterzel, Regeringsformen - en kommentar [2023 version 5, JUNO], s. 57).

Jäv

Reglerna om jäv är ett uttryck för den ovan beskrivna objektivitetsprincipen. Bestämmelserna utgör ett betydelsefullt inslag i det preventiva rättsskyddet och är viktiga för allmänhetens förtroende för myndigheterna (se Lundmark m.fl., Förvaltningslagen, En kommentar [2024 version 1C, JUNO], 16 §, under rubriken Allmänt).

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig bl.a. om någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning (s.k. närståendejäv), eller om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (s.k. delikatessjäv). Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv. (Se 16 § första stycket 1 och 4 samt andra stycket förvaltningslagen.)

Med närstående avses framför allt familje- och släktskapsförhållanden, men regleringen är avsedd att kunna omfatta även andra samlevnadsformer. Bestämmelsen om delikatessjäv (den s.k. generalklausulen) tar sikte på sådana situationer som inte direkt omfattas av någon av de andra jävsgrunderna, men där handläggarens eller beslutsfattarens opartiskhet ändå med fog kan ifrågasättas. Det kan handla om situationer där det finns en vänskapsrelation, ovänskap eller ett ekonomiskt beroende. (Se prop. 2016/17:180 s. 95 och 302.)

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt. (Se 17 § förvaltningslagen.) Bestämmelsen innebär ett förbud för den som är jävig att på något sätt befatta sig med ärendet (se Lundmark m.fl., 17 §, under rubriken Första meningen).

Den som känner till en omständighet som kan antas göra honom eller henne jävig ska omedelbart anmäla detta till myndigheten. En myndighet ska pröva en jävsfråga så snart som möjligt. Den som jävet gäller får ta del i prövningen av jävsfrågan endast om det krävs för att myndigheten ska vara beslutsför och någon ersättare inte kan kallas in utan att prövningen försenas avsevärt. (Se 18 § förvaltningslagen.)

Statlig anställning

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (se 12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen, samt 1 och 4 §§ lagen om offentlig anställning). I förarbetena till grundlagsbestämmelsen uttalas att kravet på saklighet vid

tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 406).

Ändamålet med reglerna är inte enbart, eller ens primärt, att skydda arbetstagarintresset utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga anställningar tillsätts efter objektiva grunder (se prop. 1985/86:116 s. 4 med hänvisningar).

En 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. (Se 6 § första och tredje styckena anställningsförordningen.)

När det gäller särskilda skäl mot att informera om en anställning har Arbetsgivarverket angett att sådana skäl är bl.a. då en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen 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. Vad som utgör särskilda skäl är inte något som parterna förfogar över utan en bedömning ska göras av omständigheterna i förhållande till regelverket. (Se Arbetsgivarverkets vägledning för statliga arbetsgivare Anställning i staten, senast reviderad den 6 maj 2024, s. 60.) Ytterligare undantag från skyldigheten att informera kan följa av annan författning (se 2 § anställningsförordningen).

När en myndighet kungör en anställning ledig till ansökan eller vidtar någon annan åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning, ska den samtidigt anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen. Någon platsanmälan behöver dock inte göras om myndigheten avser att anställa någon som är uppsagd från en statligt reglerad anställning eller har nedsatt arbetsförmåga. Arbetsförmedlingen får medge undantag från anmälningsskyldigheten om det finns särskilda skäl. (Se 2 och 5 §§ förordningen om statliga platsanmälningar.)

JO:s bedömning

Utgångspunkter

Min granskning avser handläggningen vid länsstyrelsen i de aktuella anställningsärendena. Jag har inte bedömt kvalifikationerna hos de personer som anställdes.

Av utredningen framgår inledningsvis att AA tillträdde som landshövding i mars 2023 och relativt omgående påbörjade ett förändringsarbete. Det har förts fram att hon bedömde att den befintliga organisationen inte mötte hennes behov när det gällde bl.a. stöd och ledning. Även avdelningsstrukturen var uppe för diskussion.

Jag har förstått att landshövdingen ville genomföra nödvändiga förändringar så snabbt som möjligt. Det finns inget att invända mot det från min sida i och för sig, men självklart ska alla åtgärder som vidtas av en myndighet och dess ledning vara förenliga med relevanta regelverk.

Planeringschefen

Vad som kommit fram av utredningen

Utredningen visar att landshövdingen AA och DD lärde känna varandra i Moderata ungdomsförbundet under 1990-talet och att de tidigare har umgåtts privat. De senaste åren har de inte umgåtts särskilt nära eller frekvent. Landshövdingen är gudmor till ett av DD:s barn men landshövdingen anser inte att de är närstående. Det var enligt länsstyrelsen känt inom ledningen på myndigheten att de två kände varandra.

Av de upplysningar som tjänstemän lämnat i JO:s utredning framgår att landshövdingen kort efter sitt tillträde ställde krav på att ha en person nära sig, framför allt för att planera externa åtaganden, och att DD var den som landshövdingen ville ha. Det har förts fram att det bara skulle lösas att DD fick den rollen och att det framstod som lönlöst att ha en annan uppfattning.

Det framgår vidare av utredningen att länsstyrelsen informerade om den lediga anställningen som planeringschef endast genom ett anslag på myndighetens fysiska anslagstavla, i form av en pappersannons i A4-format. HR-direktören har uppgett att det var hon som beslutade att annonsen skulle anslås endast på det sättet. Ansökningstiden löpte under tio arbetsdagar.

DD träffade länsöverdirektören för ett samtal men några referenser togs inte. Några ansökningar från andra personer kom inte in och landshövdingen fattade anställningsbeslutet redan två dagar efter ansökningstidens utgång.

Med anledning av det som kommit fram behandlar jag inledningsvis frågan om det på grund av jäv fanns något hinder för landshövdingen att ta del i handläggningen av anställningsärendet.

Landshövdingen var jävig

Landshövdingen och DD är inte släkt och det är min uppfattning att de inte är närstående i den mening som avses i förvaltningslagens bestämmelse om närståendejäv.

Att vara gudmor till någons barn är dock något som typiskt sett skapar särskilda band mellan berörda personer. Även om landshövdingen och DD inte upprätthållit någon närmare vänskapsrelation under senare år är det förhållandet att landshövdingen är gudmor till ett av DD:s barn en omständighet som medfört att landshövdingens opartiskhet med fog kunnat ifrågasättas. Det är inte uppenbart att frågan om opartiskhet saknade betydelse.

Landshövdingen var därför jävig i anställningsärendet enligt bestämmelsen om delikatessjäv.

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen. Det räcker då inte att endast avstå från att fatta formella beslut, utan personen i fråga får inte på något sätt befatta sig med ärendet.

Landshövdingen skulle därför ha avstått från att delta i eller påverka anställningsförfarandet. Så skedde dock inte och jag kan konstatera att landshövdingen i stället hade ett bestämmande inflytande över rekryteringen och dessutom fattade det formella anställningsbeslutet. Det är anmärkningsvärt att landshövdingen inte tillräckligt uppmärksammade jävsfrågan och såg till att den hanterades på ett korrekt sätt.

Länsstyrelsen har fört fram att myndighetens egna rutiner inte följts och att det var direkt olämpligt att landshövdingen fattade anställningsbeslutet. Utredningen ger inget säkert svar på vilken närmare information som de högre tjänstemännen inom länsstyrelsen hade om vilka kopplingar som fanns mellan landshövdingen och DD vid tidpunkten för anställningen. Jag har därför inte möjlighet att göra några uttalanden om huruvida tjänstemännen hade anledning att agera i jävsfrågan. Jag ställer mig dock frågande till att frågan om jäv kom i skymundan, som länsstyrelsen har beskrivit det.

Länsstyrelsen informerade inte om den lediga anställningen på ett lämpligt sätt
JO har flera gånger uttalat att det normalt inte är tillräckligt att information om en ledig anställning lämnas endast på myndighetens fysiska anslagstavla. I normalfallet får anställningsförordningen anses kräva att informationen också publiceras på myndighetens interna och externa webbplats. (Se bl.a. JO 2018/19 s. 690, dnr 7470-2016, och JO 2023 s. 502, dnr 2572-2022, se också Anställning i staten s. 61.) I det sistnämnda beslutet uttalar JO vidare följande.

Många gånger är det inte tillräckligt att informationen publiceras på en myndighets webbplats ... Detta gäller särskilt då det är fråga om chefsanställningar där ytterligare kanaler i regel måste nyttjas för att ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. 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 saklighet och opartiskhet i anställningsprocessen, vilket är avgörande för att skapa förtroende för den och i förlängningen förtroende för den anställande myndigheten.

Jag ansluter mig till dessa tidigare JO-uttalanden. Anställningen som planeringschef var en ny, central funktion inom länsstyrelsen och dessutom en chefsbefattning. Det framgår av upplysningarna till JO att det använda sättet att annonsera inte använts tidigare för en nyinrättad befattning eller en chefsanställning.

Även om länsstyrelsen vid tidpunkten för annonseringen ansåg att minimikraven för att informera om en anställning var uppfyllda, torde det ha varit närmast uppenbart att högre krav ställdes i detta fall. Min uppfattning är att

länsstyrelsen inte informerade om anställningen som planeringschef på ett lämpligt sätt. Förfarandet var i strid med 6 § anställningsförordningen.

Jag noterar även att ansökningstiden var avsevärt kortare än de tre veckor som enligt JO bör vara ett riktmärke för ansökningstiden (se bl.a. JO 2023 s. 502, se också Anställning i staten s. 62). Enligt vad jag kan se anmäldes anställningen inte heller till Arbetsförmedlingen, vilket borde ha skett enligt förordningen om statliga platsanmälningar.

Anställningsförfarandet har brutit i saklighet och opartiskhet

Jag kan inte förstå saken på något annat sätt än att skälet till att informationen om anställningen lämnades på det sätt som skedde och inte anmäldes till Arbetsförmedlingen samt att ansökningstiden var så kort var att landshövdingen redan från början bestämt att DD skulle anställas.

De syften som ligger till grund för regleringen om att statliga anställningar ska tillsättas endast på sakliga grunder kan inte anses tillgodosedda i detta fall. Anställningsförfarandet har varit i strid med regeringsformens krav på saklighet. Eftersom landshövdingen var jävig var förfarandet också i strid med kravet på opartiskhet.

Organisationsutvecklaren

Vad som kommit fram av utredningen

I september 2023 skrev landshövdingen i ett mejl till dåvarande länsöverdirektören, planeringschefen och HR-chefen att hon hade haft ett samtal med FF och att hon önskade anlita honom för att utveckla ledningsgruppen och göra en översyn av organisationen. Hon berättade i mejlet att FF varit hennes lärare på Handelshögskolan i Stockholm och att hon i början av 2000-talet hjälpt honom med att skriva en bok samt att de hållit kontakt genom åren.

Under hösten bedrevs förberedelser på länsstyrelsen för det planerade utvecklingsarbetet. Det visade sig dock att FF inte omfattades av det relevanta ramavtalet och en direktupphandling ansågs inte möjlig. I november rekommenderade tjänstemän att göra avrop från ramavtalet, eftersom det inte var förenligt med regelverket att i förväg utse någon specifik konsult. Diskussionerna om hur FF skulle anlitas fortgick på myndigheten i slutet av januari och början av februari.

Slutsatsen blev att FF skulle ges en visstidsanställning. HR-chefen förde dock fram att förfarandet avvek från ett normalt anställningsärende och att omständigheterna skulle dokumenteras i en tjänsteanteckning. Bedömningen gjordes också att särskilda skäl talade mot att informera om anställningen. Chefsjuristen ansåg att även detta behövde dokumenteras i en tjänsteanteckning, eftersom bedömningen inte var självklar och hanteringen var ett klart avsteg från de normala rutinerna.

FF anställdes som organisationsutvecklare med en tidsbegränsad anställning om fyra månader och på deltid. FF inledde sitt arbete i slutet av januari 2024. Anställningsbeslutet fattades dock först den 21 februari 2024, och den ovan angivna tjänsteanteckningen upprättades samma dag. Den tidigare länsöverdirektören har uppgett att hon skrev under anställningsbeslutet ”på uppdrag”.

Landshövdingen var inte jävig

Omständigheterna är sådana att jag även när det gäller denna anställning har anledning att komma in på frågan om jäv. Länsstyrelsen har i sitt yttrande fört fram att jävsfrågan aldrig var aktuell eftersom landshövdingen inte fattade beslutet om anställningen.

Det föranleder mig att återigen peka på att jäv förhindrar inte bara formellt beslutsfattande. För att säkerställa att hela förfarandet hos myndigheten präglas av saklighet och opartiskhet är den jävige förhindrad att över huvud taget ta någon befattning med ärendet.

När det gäller delikatessjäv ska bedömningen av omständigheterna göras objektivt. Det spelar således ingen roll att den berörde exempelvis ”inte känner sig jävig” eller är säker på att han eller hon kan göra en objektiv och opartisk bedömning.

Det kan vara svårt för den berörde att själv göra en bedömning av frågan om huruvida opartiskheten kan ifrågasättas. Regelverket är därför utformat på det sättet att han eller hon omedelbart ska anmäla saken till myndigheten redan om det kan antas att det finns en omständighet som kan medföra jäv (se SOU 2010:29 s. 349). På så sätt skapas förutsättningar för att jävsfrågan ges en objektiv prövning. När myndigheten gör en sådan bedömning är utgångspunkten att kravet på opartiskhet ska vara uppfyllt med viss marginal.

Landshövdingen och FF får anses ha haft ett nära samarbete när hon hjälpte honom med hans bok i början av 2000-talet. Hon har vidare uppgett att de har hållit kontakten genom åren. FF har i sina upplysningar fört fram att de setts i centrala Stockholm ett par gånger och haft arbetsrelaterade samtal, men att de inte har umgåtts privat.

Det som kommit fram i utredningen hos JO leder mig inte till slutsatsen att landshövdingen var jävig i förhållande till FF i anställningsärendet. Det är vidare tveksamt om omständigheterna var sådana att hon hade en skyldighet enligt 18 § förvaltningslagen att uppmärksamma myndigheten på frågan om eventuellt jäv.

Jag återkommer i mina avslutande synpunkter till värdet av att redovisa personliga kopplingar på ett tydligt sätt, även om det inte finns någon formell skyldighet till det.

Länsstyrelsen borde ha informerat om anställningen

I likhet med vad länsstyrelsen angett i sitt yttrande ser jag som utgångspunkt inget hinder mot att anställa en person i stället för att upphandla en konsult. Oavsett vilket förfarande som väljs måste givetvis relevanta regelverk följas.

Av utredningen framgår att länsstyrelsen inte annonserade eller på något annat sätt informerade om anställningen som organisationsutvecklare. Tjänstemän gjorde bedömningen att det fanns särskilda skäl mot att informera på grund av att anställningen förutsatte en specifik kompetens och erfarenhet där den aktuella personen uppfyllde de ställda kraven och eftersom det rörde sig om en visstidsanställning på endast fyra månader på deltid. Övervägandena dokumenterades. Utredningen visar dock att bedömningen inom myndigheten inte ansågs självklar och att den utgjorde ett klart avsteg från en normal hantering.

Anställningsförfordningen ger ingen närmare vägledning om vad som utgör särskilda skäl att inte informera. Det kan dock konstateras att det handlar om en undantagssituation. Något liknande en sådan omplacering eller företrädesrätt vid återanställning som Arbetsgivarverket lyfter fram som exempel har det inte varit fråga om här (se Anställning i staten s. 60).

Uppdraget för organisationsutvecklaren var komplext och hade stor betydelse för länsstyrelsens funktionssätt. Anställningens art och karaktär medför enligt min mening att utrymmet för att inte annonsera var mycket begränsat. Lönen var dessutom relativt hög. Länsstyrelsen har inte fört fram att det fanns några negativa sakliga konsekvenser förenade med att informera om anställningen.

Vid en samlad bedömning framstår det som klart tveksamt om det fanns något rättsligt utrymme att inte informera om anställningen. Även om jag för egen del därför anser att information borde ha lämnats medför den bedömningsmarginal som myndigheten har haft att jag inte för fram någon kritik mot länsstyrelsen i den här delen.

Anställningsförfarandet har brustit i saklighet

I länsstyrelsens ärende finns endast två handlingar registrerade: ett beslut om anställning och en tjänsteanteckning. Någon ansökan från FF finns inte. Det har inte förts fram att det hölls någon intervju med FF eller att referenser begärdes in. Några andra kandidater till anställningen har inte funnits.

I avsaknad av t.ex. en kravprofil och ansökningshandlingar är det för en utomstående svårt att i efterhand förstå på vilka sakliga grunder som FF:s kompetens bedömdes vara så specifik att han var den ende som kunde uppfylla kraven för anställningen.

Av länsstyrelsens yttrande framgår att skälet till varför det blev aktuellt med en anställning var att upphandlingsreglerna bedömdes hindra att FF anlätades som konsult. Det framgår också av utredningen att FF påbörjade sitt arbete flera

veckor innan det formella anställningsbeslutet fattades. Även om landshövdingens namn inte finns i några beslutshandlingar visar utredningen att hon hade ett bestämmande inflytande i saken. Jag utgår från att det var på hennes uppdrag som den tidigare länsöverdirektören skrev under anställningsavtalet.

Den samlade bilden visar att landshövdingen redan från början bestämt att FF skulle anlitas för uppdraget som organisationsutvecklare och att tjänstemännen vid länsstyrelsen fick i uppdrag att ordna det. Anställningsärendet framstår som en ren formsak som användes för att komma runt de begränsningar som bedömdes följa av regelverket om offentliga upphandlingar.

Inte heller i detta fall har syftena bakom regleringen om statliga anställningar tillgodosetts. Förfarandet i anställningsärendet har inte levt upp till regeringsformens krav på saklighet.

Chefen för avdelningen för beredskapsfrågor

Vad som kommit fram av utredningen

Det är klarlagt att den person som landshövdingen AA valde att anställa som avdelningschef (JJ) saknade en akademisk examen, vilket enligt annonsen krävdes för att komma i fråga för anställningen. Det är också klarlagt att den tidigare länsöverdirektören och HR-chefen avrådde landshövdingen från att anställa JJ med hänvisning till att han inte uppfyllde samtliga krav i annonsen. Invändningarna fördes fram både muntligt och per mejl till landshövdingen och var tydliga i fråga om att agerandet riskerade att stå i strid med gällande rätt. Landshövdingen svarade i mejl att hon var bekant med regelverket och förutsättningarna men bad ändå medarbetarna att hjälpa henne att se till att JJ anställdes.

Landshövdingen har motiverat avsteget från kravet på examen med att JJ var starkast i fråga om ledning och samverkan, som enligt henne var viktigare för att lyckas med uppgiften, även om de inte är lika absoluta mått som kravet på examen. Hon har också fört fram att när slutintervjuerna gjordes hade beredskapsavdelningen redan inrättats i organisationen och hon bedömde att det inte var rimligt att börja om med processen.

Anställningsbeslutet var inte förenligt med kravet på saklighet

I denna del handlar granskningen framför allt om att landshövdingen AA ignorerat att det i annonsen för den aktuella anställningen fanns ett krav om akademisk examen.

Av grundlagen framgår att avseende får fästas endast vid sakliga grunder när beslut om statliga anställningar fattas (se 12 kap. 5 § regeringsformen). Innehållet i annonsen och en bakomliggande kravprofil är styrande för myndighetens urval av sökande.

När en myndighet ska värdera en sökandes meriter måste de krav som är förknippade med anställningen få bestämma vilka skicklighetsfaktorer som ska beaktas och hur tungt dessa ska väga (se prop. 1985/86:116 s. 7). Om en myndighet frångått ett krav i annonsen kan det innebära att förutsättningarna för en anställning saknats. Till exempel har Statens överklagandenämnd upphävt ett anställningsbeslut på grund av att den person som anställdes inte uppfyllde ett entydigt krav i myndighetens annons (se nämndens beslut den 22 april 2024, dnr 3.1-SON 23-2024).

Jag kan konstatera att landshövdingen genom anställningsbeslutet valde att frångå kravet i annonsen på akademisk examen. Detta skedde trots att hennes medarbetare uttryckligen avrådde från det. Av utredningen framgår att det fanns andra sökanden som uppfyllde kraven och som bedömdes lämpliga för anställningen.

Min slutsats är densamma som medarbetarnas, nämligen att det inte var rättsligt möjligt att frångå kravet på akademisk examen med hänvisning till att en kandidat hade andra förmågor som ansågs värdefulla för anställningen. Det saknar betydelse i sammanhanget att det var bråttom att få en avdelningschef på plats.

Anställningsbeslutet var inte förenligt med bestämmelsen i 12 kap. 5 § regeringsformen. Anställningsförfarandet sett som en helhet har därmed även i detta fall varit i strid med regeringsformens krav på saklighet.

JO:s kritik och avslutande synpunkter

Landshövdingens agerande har orsakat att regeringsformens krav på saklighet inte mötts i något av de granskade anställningsärendena. Hon har dessutom fattat beslut i ett av ärendena trots att hon var jävig. I det fallet har även kravet på opartiskhet åsidosatts. Landshövdingens handlande vittnar om nonchalans och bristande respekt för grundläggande bestämmelser som syftar till att bevara allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet.

Landshövdingen AA förtjänar sammantaget allvarlig kritik för sitt agerande.

Länsstyrelsen som myndighet ska kritiseras för att anställningen som planeringschef endast annonserades på myndighetens fysiska anslagstavla och under en alltför kort tid samt för att anställningen inte anmäldes till Arbetsförmedlingen.

Jag ser inte anledning att uttala någon kritik när det gäller övriga tjänstemän som deltagit i anställningsärendena. Det finns dock skäl att lyfta fram att det i tjänstemannarollen ligger ett krav på att agera med integritet och påtala när ett förfarande riskerar att kunna ifrågasättas. Detta gäller även i svåra situationer, såsom när det är myndighetens chef som inte följer regelverket, och då särskilt för tjänstemän i ledande befattning. Ett exempel i granskningen på ett bra

agerande är tjänstemännens avrådan inför anställningsbeslutet av chefen för avdelningen för beredskapsfrågor.

Min uppfattning är inte att tidigare professionella eller privata relationer regelmässigt kan sägas medföra jäv. En bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste självfallet göras. Risker för jäv måste dock alltid tas på allvar. Allmänt sett kan det därför vara värdefullt om personliga kopplingar och andra liknande omständigheter redovisas även utan att det tydligt finns en formell skyldighet till det.

För att upprätthålla tilliten till den offentliga förvaltningen är det centralt att regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet följs. Vad som har kommit fram i granskningen gör att jag avslutningsvis ser anledning att erinra om det.

Beslutet har fattats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.