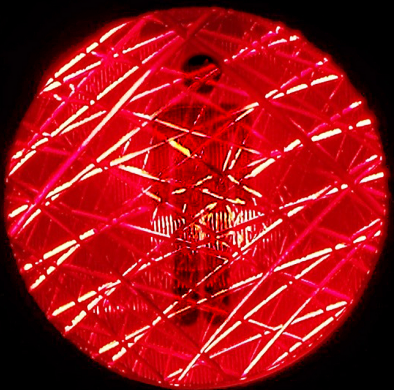


TIMBRO



ENPARTISTATEN

ADAM DANIELI
DECEMBER 2021

– Statens tjänster äro fideikommissar; de tillhöra kottier, släktingar, vänner och bekanta. Statens tjänster äro pensioner, som hålla ämbetsadelns släkter uppe.

– Men regeringsformen stadgar ju att skicklighet och förtjänst äro de enda befodringsgrunderna!

– Regeringsformer äro, som alla former, livlösa och kunna som alla lagar bli föremål för tolkningar. [...] I de flesta verk äro duglighet och förtjänst ganska farliga egenskaper för innehavaren, såvida han icke genast intar sin roll som faktotum.

Ur *Det nya riket*
August Strindberg

OM FÖRFATTAREN

Adam Danieli studerar till jurist och har en bakgrund i Fria Moderata Studentförbundet.



SAMMANFATTNING

Det här är en rapport om regeringens utnämningssmakt – befogenheten att utnämna statens högsta tjänstemän och, i förlängningen, några av de mest centrala beslutsfattarna i Sverige. Generaldirektörer, diplomater, ordinarie domare och en mängd andra tjänster tillhör den kategori som tillsätts genom regeringsbeslut och som i många fall har den avgörande makten över statens funktioner. I allt från beviljande av sociala förmåner till utövande av polisiära funktioner, beslut i utlänningsärenden och uppföljning av miljötillstånd har dessa opolitiska tjänstemän sista ordet.

Svenska förvaltningsmyndigheter är självständiga. Ingen företrädare för regeringen får bestämma hur myndigheten avgör ett enskilt ärende eller tillämpar lag – vilket inte sällan begränsar regeringens möjligheter att driva igenom sin politik. I syfte att upprätthålla allmänhetens förtroende för förvaltningen, säkra dess oberoende och möjliggöra ansvarsutkrävande måste rekryteringen av dessa tjänstemän utmärkas av transparens och kvalitet. Utnämningar omfattas därför av en tydlig grundlagsreglering. Statliga tjänstemän ska tillsättas på sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Detta är ett uttryck för den liberala principen att staten ska vara meritokratisk, likabehandlande och tjäna medborgarens, inte politikens, intressen.

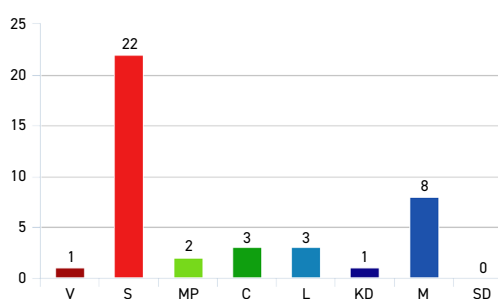
Hur det fungerar i praktiken är dock inte lika enkelt. Den här rapporten redovisar resultatet av de utnämningar som beslutats om av regeringen Löfven mellan åren 2014–2020. Trots kravet på saklighet kan vi visa att det i utnämningarna av svenska myndighetschefer finns en kraftig politisk slagsida. Regeringen Löfven har i många fall rekryterat tidigare politiker som opolitiska chefer, och har i mycket hög grad utnämnt egna partiföreträdare och nära förtrodda. Socialdemokratin har agerat i strid med grundlagen och missbrukat regeringssmakt.

I praktiken tillsätts i dag några av Sveriges mest betydelsefulla offentliga makthavare utan motivering och med mycket begränsad möjlighet till granskning. För att säkerställa att såväl

sittande som kommande regeringar håller sig till grundlagens regler krävs ett nytt utnämningssmakt som garanterar saklighet och möjlighet till granskning. I denna rapport föreslår jag inrättandet av en tjänsteställningsnämnd underställd regeringen samt en granskningsprocess för höga tjänstemän som utgår från konstitutionsutskottet. En kort överblick över nödvändiga lagförändringar ges i rapportens avslutande del.

SLUTSATSERNA I KORTHET:

Politiska utnämningar, partibakgrund



- Regeringen Löfven har missbrukat utnämningssmakt. Var fjärde ordinarie myndighetschef som tillsatts har varit politiker, och utnämningarna har inte präglats av öppenhet, saklighet eller ändamålsenliga processer.
- Bland utnämningar av personer med politisk bakgrund dominerar socialdemokratin kraftigt. Viktat efter myndigheternas storlek har hela 90 procent av de tillsatta med politisk färg varit socialdemokrater.
- Utnämningssystemet uppfyller varken i teori eller praktik Sveriges åtaganden enligt FN:s korruptionskonvention.
- En permanent och professionell tjänsteförordningsnämnd bör inrättas, som med transparens kan bereda tillsättningar av myndighetschefer och lämna förslag på lämpliga kandidater. Riksdagens konstitutionsutskott bör utse ett antal ledamöter i denna nämnd och ges möjlighet att pröva beslut om utnämningar som regeringen företar i strid med nämndens rekommendation för att garantera saklighet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
BAKGRUND	5
UTNÄMNINGARNAS BETYDELSE	8
INTERNATIONELL UTBLICK	9
HUR MYNDIGHETSCHEFER UTSES I TEORIN.....	9
NÅGRA EXEMPEL.....	12
HUR MYNDIGHETSCHEFER UTSES I PRAKTIKEN	13
SLUTSATSER	15
UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT NYTT UTNÄMNINGSFÖRFARANDE.....	16
FÖRSLAG PÅ REFORM.....	18
KÄLLFÖRTECKNING.....	19

BAKGRUND

SJÄLVSTÄNDIGA MYNDIGHETER

Med begreppet *utnämningssmakt* avses regeringens befogenhet att tillsätta och omplacera tjänstemän på statliga myndigheter underställda regeringen, samt att utse ordinarie domare i svenska domstolar. Oftast inkluderas även tillsättning av styrelseuppdrag i statliga bolag och stiftelser i begreppet, även om detta formellt faller utanför grundlagens reglering.

Utnämningssmakten är en central del av den svenska förvaltningspolitiken. Hur olika regeringar har nyttjat den kan sägas reflektera olika sätt att förhålla sig till den grundläggande frågan hur landet ska styras.¹ Befogenheten beskrivs ofta som ett av de viktigaste instrumenten regeringen har för att förverkliga sin politik, särskilt i svaga parlamentariska lägen.² I ett land som Sverige, med en stor offentlig sektor, handlar det om en stor maktresurs att kunna välja tjänstemän med stort mandat för lång tid framöver.

Sverige utmärker sig med sin självständiga förvaltningsmodell. Regeringsformen slår fast att regeringen som kollektiv styr riket, men att den gör det genom en helt opolitisk och självständig förvaltning i form av förvaltningsmyndigheter. Hos dessa finns inga politiska tjänster som växlar med regeringens sammansättning, och ingen företrädare för regeringen får bestämma hur en underlydande myndighet ska avgöra ett enskilt ärende eller tillämpa lag.³

Denna självständighet är internationellt sett unik, och ger svenska myndigheter stort eget inflytande över verksamhets- och samhällsutvecklingen. I takt med att mängden ramlagstiftning ökat har också myndigheternas föreskriftsmakt ökat dramatiskt, och i kraft av sin numerär,

expertkunskap och långsiktighet har självständiga förvaltningsmyndigheter ett stort inflytande över både utformandet och implementeringen av policy.⁴

Hur regeringens styrning av Sveriges nästan 400 förvaltningsmyndigheter går till är inte helt tydligt. Den sker både genom formella regeringsbeslut – förordningar, regleringsbrev och uppdrag – men också genom informella kontakter mellan företrädare för regeringen och myndighetsledningen, samt genom utnämningen av myndighetschefen. Alltjämt under förutsättningen att förvaltningen är självständig i sin myndighetsutövning. Politiken ska respekteras, men också begränsas.⁵

Ett särpräglat inslag i denna balans är regeringens stora frihet att utse opolitiska tjänstemän på dessa självständiga myndigheter. I praktiken innebär utnämningssmakten att regeringen löpande tillsätter myndighetschefer och ett antal andra högre ämbetsmän i staten, men att rekryteringen av lägre tjänstemän är delegerad till myndigheten själv.⁶

GENERALDIREKTÖRENS ROLL

Myndigheter underställda regeringen leds i regel av en generaldirektör, ibland med särskild benämning såsom landshövding, överintendent eller rikspolischef. Generaldirektören är personligen den högsta beslutsfattaren hos så kallade enrådsmyndigheter, som är den klart vanligaste myndighetsformen i Sverige. I de fall generaldirektören kompletteras med en styrelse, vilket gäller de största förvaltningsmyndigheterna, är ledningsansvaret delat mellan direktör och styrelse.⁷ Några formella krav på medborgarskap, tidigare

1 Jfr Wockelberg, H. *Den svenska förvaltningsmodellen : parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, 2003, s. 124ff.

2 Skr 09/10:43, s. 30.

3 Peterson, O. *Det offentliga makten*, 2014, s. 181.

4 En överblick över utvecklingen ges i förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst : en samlad förvaltningspolitik för staten*, s. 75ff samt SOU 2011:81 *Myndighetschefens roll i statsförvaltningen*.

5 Peterson, s. 26f.

6 En översikt av den förda arbetsgivarpolitiken och delegeringen ges varje år som bilaga till Budgetpropositionen under titeln *Statsförvaltningens utveckling*.

7 En översikt av myndigheternas styrning finns i *Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2018.

tjänstgöring eller utbildningsbakgrund för myndighetschefer finns inte i Sverige.

Sedan det så kallade verksledningsbeslutet 1987 är generaldirektören den som bär ansvaret för att leda myndighetens samlade arbete i enlighet med regeringens intentioner och inom lagens ramar vara lojal mot regeringen.⁸ Myndighetschefen fick i och med beslutet ett större mandat och frihet att nå uppställda mål, men blev tydligare underställd regeringen.⁹ 1997 drog den förvaltningspolitiska kommissionen slutsatsen att allt friare myndigheter och allt större delegering av makt gjorde att utnämningmakten blivit alltmer central, och att den också borde utnyttjas i högre grad som verktyg för regeringen för att driva igenom sin politik.¹⁰

POLITISERING OCH KRAVET PÅ SAKLIGHET

Regeringsformen ställer krav på att beslut om tillsättningar av opolitiska tjänstemän, oavsett vem som fattar beslutet, sker utifrån sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.¹¹ Kravet har funnits i svensk rätt sedan stormaktstiden och grundlagsfästes i 1809 års regeringsform. Innebörden är dock än i dag oklar. Vad som utgör sådana sakliga grunder är i hög grad upp till regeringen att avgöra. Någon möjlighet att till överpröva beslut om tillsättningar finns inte. Inte heller finns någon rätt att ta del av regeringens underlag eller motivering. Kontrollen av den exekutiva makten är i detta avseende obefintlig.¹²

Utnämningmakten har, trots kravet på saklighet, varit djupt politiserad under lång tid. En betydande del av de högsta cheferna i staten har haft partipolitisk bakgrund, ofta som riksdagsledamöter, statsråd eller politiska tjänstemän för något av partierna i regeringsunderlaget. En kraf-

tig övervikt av socialdemokrater har historiskt präglat dessa tillsättningar.¹³ Under 2000-talet har uppemot en fjärdedel av regeringens utnämningar till höga ämbeten varit personer med partipolitisk bakgrund.¹⁴

Det finns tydligt stöd för att partipolitisk bakgrund eller politiska behov, som svårigen är att betrakta som sakliga grunder, är centrala faktorer i utnämningförfarandet. Göran Persson beskriver i sina memoarer hur han som statsminister använde utnämningmakten för att uppnå politiska målsättningar och ordna politiska reträtter.¹⁵ Denna slutsats drogs även av konstitutionsutskottet under hans regeringstid.¹⁶

I ESO-rapporten *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*, framgår av det omfattande intervjumaterialet att politiska tjänstemän som berett tillsättningar under 1990- och 2000-talet själva uppger att politisk tillhörighet spelat in. Personen som utnämns måste gå att ”lita på”. Rapporten drar slutsatsen att partitillhörighet är en outtalad rekryteringsgrund i Sverige, och frågar sig om den till och med väger tyngre än förtjänst och skicklighet.¹⁷ Tidigare har det funnits en mer eller mindre uttalad överenskommelse mellan partierna om att använda utnämningarna till landshövding som en slags fortsatt politikerkarriär, och dessa har därför blivit i stort sett helt politiserade.¹⁸

Parallellt med frågan om utnämningarna har använts för att ge partikamrater förmåner, har kvaliteten på statens högsta opolitiska beslutsfattare diskuterats utförligt. Myndighetschefer har i ett antal fall anklagats för att sakna tillräckligt stor erfarenhet, med bristande samarbete med regeringen som följd.¹⁹ Redan under 1990-talet konstaterade den förvaltningspolitiska kommissionen alarmerande brister i Regeringskansliets arbete

8 Utförlig beskrivning av generaldirektörens roll återfinns i SOU 2011:81.

9 prop. 1986/87:99, s. 1.

10 SOU 1997:157, s. 123f.

11 Se 12 kap. 5 §.

12 Peterson, s. 176

13 Dahlström, C & Niklasson, B. *The Politics of Politicization in Sweden*, ur *Public Administration* Vol. 91, s. 891-907.

14 bet. 2019/20:KU20

15 *Min väg, mina val*, 2007:s. 213-215.

16 bet. 2001/02:KU20, s. 247

17 Ds 2003:7, s. 66.

18 Ds 2003:7, s. 67. Regeringen Perssons motivering av detta behandlas i Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU20, s. 250ff.

19 Översikt av kritiken finns i Ds 2003:7 resp. Molander, P, *Chefstillsättning i staten*. Se även SOU 2011:81.

med utnämningar. ”Många verkschefer saknar tidigare erfarenhet av mera kvalificerat chefskap”, konstaterade kommissionen krasst, och pekade ut högre kvalitet på svenska myndighetsledningar som en central förvaltningspolitisk fråga.²⁰

DEBATTEN OM UTNÄMNINGSMAKTEN

Nuvarande ordning för regeringens utnämningar inrättades i och med 1974 års regeringsform samt verksledningsbeslutet 1987.²¹ Detta beslut av riksdagen, med uppföljning 1994, införde den organisation som än i dag tillämpas på svenska myndigheter.²² Alltsedan dess har utnämningssmakten debatterats utförligt och blivit föremål för en mängd utredningar.²³

Under Göran Perssons tid som statsminister nådde intresset för förvaltningspolitiken i allmänhet och utnämningarna i synnerhet en topp, och statsministern kritiserades hårt för att ha politiserat sina utnämningar.²⁴ Under denna tid sänkades uttalad procedur för utnämningar och inga rekryteringar var offentliga.²⁵ Moderaterna motionerade återkommande om införandet av ett förfarande med offentliga utfrågningar vid tyngre tillsättningar.²⁶ I en KU-utfrågning som oppositionen hade kallat till med anledning av Perssons sätt att hantera utnämningssmakten ombads statsministern redogöra för hur beslut fattades i frågor om utnämningar. Han gav då det ofta citerade svaret: ”Det har jag ingen som helst anledning att göra.”

Allianspartierna hade i opposition riktat kritik mot Socialdemokraternas utnämningar, och när de vann regeringsmakten 2006 införde de vad de beskrev som en ny policy om öppenhet. ”Rekryteringsförfarandet ska präglas av förutsägbarhet,

spårbarhet och öppenhet, och utnämningarna ska bygga endast på sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet”, skrev regeringen i en skrivelse till riksdagen. Inför varje rekrytering skulle en kravprofil upprättas och ett ökat inslag av externt rekryteringsstöd arbetas in. Som huvudregel skulle utnämningarna utlysas offentligt, även om regeringen även framöver förbehöll sig rätten att utnämna vissa ämbeten, däribland landshövdingar, förutsättningslöst utan annonsering.²⁷ Regeringen gjorde dock bedömningen att ingen författningsreglering krävdes och att beredningen även fortsatt kunde ske formlöst.²⁸ I samband med implementeringen av policyn ändrades även sekretessregleringen för att ta höjd för offentliga utlysningar och tillsättningar.²⁹

Statsminister Fredrik Reinfeldt har beskrivit det nya arbetssättet som en radikal förändring, där öppenhet och ordentlig dokumentation skulle ersätta spel bakom kulisserna.³⁰ Policyn kom också att minska politiseringen.³¹ I den nya policyn valdes dock formuleringen att utannonsering *bör* ske, och inte för alla poster. Varför Alliansregeringen inte valde att kräva att den metod som man själv menade hade bäst möjlighet att lyckas också skulle vara regel är oklart.³² Någon struktur för utnämningarna inrättades inte heller, och ingen faktisk reglering kom till stånd.

Den omfattande grundlagsutredning som genomfördes 2004–2008 berörde inte frågan om utnämningar av myndighetschefer närmare i sitt slutbetänkande. Trots att frågan pekades ut i direktiven och att riksdagen 2003 tillkännagivit att frågan borde utredas,³³ hänvisades i betänkandet till att utnämningssmakten fick beröras i andra sammanhang.³⁴ 2008 föreslog även förvaltnings-

20 SOU:1997:57, s. 124f.

21 prop. 1986/87:99.

22 prop. 1993/94:185.

23 Se bland annat RRV 1999:22, SOU 1997:57, Ds 1998:56 och Statskontoret 1999:21.

24 KU-anmälan 2008/09:28.

25 2005/06:KU10, s. 49.

26 Jfr motion 2003/04:K271.

27 Skr. 2009/10:43, s. 1.

28 prop. 2009/10:175 s. 124.

29 prop. 2009/10:56.

30 *Halvvägs*, 2015, s. 228-229.

31 2017/18:KU10.

32 Skr. 2009/10:43, s. 6.

33 bet. 2003/04:KU11, rskr. 2003/04:173, dir. 2004:96 *En samlad översyn av regeringsformen*.

34 SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, s. 353.

kommittén att man skulle lagstifta om förfarandet vid utnämningar.³⁵ Frågan återkom i samband med att villkoren för chefer i staten utreddes 2010.³⁶ Detta har dock inte lett till några vidare regleringar. Trots 2010-talets förnyade intresse för rättsstaten och oberoende institutioner tycks frågan ha hamnat i skymundan.

Göran Perssons utsaga i konstitutionsutskottets utfrågningar har alltjämt visa sig stämma: ”Jag tror inte någon regering vill göra sig av med utnämningmakten. Den är ett av varje regering använt instrument.”³⁷

UTNÄMNINGARNAS BETYDELSE

Genomgången ovan har riktat ljuset mot den intensiva debatt som förts om utnämningmakten under de senaste decennierna. Trots att utnämningarna utgör en mycket liten del av regeringens arbete, är den en ständig källa till diskussion. Så varför är frågan om utnämningar så viktig?

Det finns ett antal liberala argument för att utnämningarna, skarven mellan politik och byråkrati, bör behandlas varsamt. Det handlar i grund och botten om trovärdigheten för de politiska institutioner som gör anspråk på makt över en stor del av medborgarens liv. Statens ämbeten och myndigheternas anslag är till för medborgaren, inte för politiker. Just politiker har i vissa fall gemensamma incitament att avvika från demokratis och folkflertalets intresse av god myndighetsutövning. Medborgarens rätt måste skyddas från politikens egenintressen.

Statsvetenskaplig forskning visar att förtroende för politiska institutioner är en förutsättning för effektivitet och legitimitet i offentlig maktutövning, samt att chefen har stor påverkan på myndighetens prestation.³⁸ Även det interna förtroendet, alltså den kultur och det förtroende som formas mellan myndighetens ledning och tjänstemän, är avhängigt myndighetschefens tillsättning. Den som är tillsatt i en process med svag legitimi-

tet, särskilt den med opportunistpartifärg, riskerar alltid att ifrågasättas.

Sverige tillämpar i hög grad ett weberskt förvaltningsideal. Det finns en stor tillit till att ett stort antal opolitiska tjänstemän på ett effektivt sätt och utan att förställa innehållet kan kanalisera politiskt fattade beslut mellan beslutsfattare och medborgare. Skyddet från politiskt ansvarsutkrävande som opolitiska tjänstemän åtnjuter ställer dock enormt höga krav på lojalitet och objektivitet – annars uppstår ett ansvarsvakuum i systemet. Personer som inte avkrävs ansvar genom allmänna val är inte lämpliga att utforma policy.

Det här synsättet är inte givet. Det finns legitima argument för att den som tilldelats ett politiskt mandat också ska kunna säkerställa genomförandet av sina förslag och kontrollera förvaltningen. Det faktum att även Sverige tillämpar ett system med politiskt tillsatta tjänstemän hos regering, riksdag och kommun utgör bevis på att det gjorts avvägningar mellan olika intressen. I många andra länder resulterar samma avvägning i en annan syn på politiska tjänster, oftast att de bör vara fler. En sak är dock tydlig vad gäller det weberska, självständiga idealet som Sverige aldrig har avvikit från: det förutsätter en fungerande utnämningmakt av inflytelserika opolitiska tjänstemän.

35 SOU 2008:118, *Styra och ställa* – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 64.

36 SOU 2011:81, 123 ff.

37 1997/98:KU25, bilaga B 8, s. 165.

38 Se exempelvis Dahlström, C & Niklasson, B. s. 891.

INTERNATIONELL UTBLICK

Ansvar att utnämna myndighetschefer faller i västvärldens länder uteslutande på president eller regering. I stort sett överallt finns ett krav på saktighet och ibland också på formella meriter för att inneha vissa uppdrag. I de flesta länder är offentliggörande av vakanser också ett krav.³⁹ I samtliga övriga nordiska länder finns lagkrav på att tjänster ska offentliggöras och tillsättningar motiveras.⁴⁰

En internationell jämförelse av förvaltningspolitiken måste ta höjd för att det finns stora kulturella skillnader i synen på opolitiska tjänstemän. I Danmark, Nederländerna och England, där den opolitiska kåren är stark, är det otänkbart att politiker kan tjänstgöra opolitiskt, medan det förekommer för vissa typer av tjänster i Finland, Tyskland och Norge.⁴¹ I strikt opolitiska system, där de politiska och opolitiska sidorna av statsförvaltningen inte har något utbyte, används i hög utsträckning karriärsystem, alltså en intern rekrytering.⁴²

De flesta länder tillämpar i dag dock breda urval i syfte att nå en större öppenhet och bredare kompetens. Många länder har professionaliserade och formaliserade tillsättningsförfaranden. I Stor-

britannien, Nederländerna och Belgien finns exempelvis en fristående nämnd som tillsammans med berört departement föreslår och granskar kandidater. I dessa länder motiveras samtliga utnämningsbeslut när de slutligen fattas av regeringen.⁴³

I samband med den senaste grundlagsutredningen togs underlag från ett stort antal europeiska länder fram vad gäller utnämningar.⁴⁴ Återkommande drag bland dessa länder är att:

- Rekryteringen är antingen intern eller bred och offentlig.
- Krav och formella meriter är fastslagna på förhand.
- Sekretess för sökande erbjuds inom ramen för processen och viss tid efteråt.
- Regeringen eller statschefen har tillgång till professionellt stöd genom en särskild nämnd eller externa aktörer.

Möjlighet till rättslig eller parlamentarisk granskning finns.

HUR MYNDIGHETSCHEFER UTSES I TEORIN

RÄTTSLIG REGLERING

Den rättsliga regleringen av utnämningar i Sverige är knapphändig. Staten är formellt sett uppdrags- och arbetsgivare åt ett mycket stort antal människor, och ytterst ligger ansvaret för rekry-

tering och anställningar av arbetstagare i underlydande förvaltningsmyndigheter hos regeringen. Den har dock möjlighet att delegera ansvaret i fallet med förvaltningsmyndigheter, 12 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Ordinarie domare

39 SOU 2009:18 *Två rapporter till Grundlagsutredningen*, s. 32.

40 Molander, s. 36.

41 Ds 2003:7, s. 41.

42 Peterson, s. 165.

43 SOU 2009:18, s. 25.

44 SOU 2008:125, s. 351ff.

i svenska domstolar utnämns av regeringen, 11 kap. 6 § regeringsformen.

Delegeringen har huvudsakligen skett i ett antal myndighetsinstruktioner samt genom den subsidiära bestämmelsen i 23 § andra stycket myndighetsförordningen. Chefen för en förvaltningsmyndighet anställs, om inget annat anges i specifika bestämmelser, av regeringen, 23 § första stycket myndighetsförordningen, liksom medlemmarna i nämnder och myndighetsstyrelser, 22 § första stycket myndighetsförordningen. All annan personal anställs av förvaltningsmyndigheten själv, 23 § andra stycket myndighetsförordningen.

Regeringen har, liksom den som delegerats kompetens, en skyldighet att beakta kravet på saklighet i 12. kap 5 § andra stycket respektive 11 kap. 6 § andra stycket regeringsformen: ”Vid beslut om utnämningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.” Kravet anknyter till det allmänna stadgandet om objektivitet och saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen och ger uttryck en allmän princip om frånvaro av ovidkommande hänsyn i offentlig tjänstetillsättning.⁴⁵

Med förtjänst avses vana som förvärvats vid föregående tjänstgöring, medan skicklighet tar sikte på personlig lämplighet för uppdraget, utbildningsbakgrund och relevanta kunskaper.⁴⁶ Mer omfattande beskrivningar av hur kravet ska förstås och tillämpas saknas i förarbetena och i grundlagskommentarerna.⁴⁷ En identisk formulering används i 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, som även pekar ut att regeringen eller andra som anförtros rekryteringen hos förvaltningsmyndigheter ska sätta skicklighet främst bland de sakliga grunderna, om det inte finns särskilda skäl för annat.

Formuleringen i både regeringsformen och lagen om offentlig anställning använder termen *såsom*, vilket inte utesluter att andra sakliga grun-

der än förtjänst och skicklighet beaktas. Vad som skulle kunna utgöra sådana är inte närmare reglerat. Jämställdhetspolitiska mål har lyfts fram i den juridiska doktrinen.⁴⁸ I den närbesläktade bestämmelsen i 4 § anställningsförordningen, som dock enbart reglerar förvaltningsmyndigheternas egen rekrytering, pekas arbetsmarknadspolitiska och sociala mål, tillsammans med jämställdhet, ut som sakliga grunder utifrån vilka anställningsbeslut kan fattas.

Det är mot bakgrund av detta svårt att bedöma hur politisk erfarenhet och inställning till regeringen ska betraktas. Det finns ingen rättspraxis gällande tillsättning av myndighetschefer, då enbart förvaltningsmyndigheters delegerade beslut om tillsättningar kan prövas rättsligt, och det är inte uteslutet att en regering kan anse att sådant ingår i begreppet skicklighet.⁴⁹ Konstitutionsutskottet har upprepade gånger givit uttryck för ståndpunkten att politisk erfarenhet, men inte politisk färg eller partibakgrund, kan utgöra ett sakligt skäl.⁵⁰

BEREDNING

Någon ytterligare författningsreglering av utnämningmakten finns inte. Regeringen är i varje enskilt fall fri att använda extern rekryteringshjälp eller annan beredning efter egen bedömning.

Enbart i fallet med ordinarie domare finns en permanent valberedning i form av Domarnämnden, som ska bereda dessa tillsättningar och lämna motiverade, icke bindande förslag till regeringen. I nämnden ingår företrädare för allmänheten som utses av riksdagen. Denna nämnd är även skyldig att offentliggöra vakanser.⁵¹

Vad gäller rektorer vid statliga lärosäten har regeringen genom högskoleförordningen stadgat en ordning där lärosätets styrelse lämnar förslag på rektor till regeringen, i vad som skulle kunna beskrivas som en antydan till en extern rekryte-

45 prop. 1973:90, s. 405 f.

46 Peterson, s. 156.

47 Bull & Sterzel resp. Eka, A et al. *Regeringsformen: med kommentarer*. 2018.

48 Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen – En kommentar*. 2018. s. 164.

49 Jfr 21 § anställningsförordningen.

50 bet. 2020/2021:KU10, s. 36.

51 Nämndens förfarande och sammansättning beskrivs i lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.

ringsprocess.⁵² De som blivit föreslagna utnämns också i regel.⁵³

I övrigt sker svenska utnämningar, liksom mycket av regeringens myndighetsstyrning, utan reglering och genom informell dialog. Det finns med andra ord ingen skyldighet för regeringen att offentliggöra vakanser, upprätta kravspecifikationer, anonymisera sökanden eller erbjuda envar att söka. Inte heller behöver någon motivering lämnas vid utnämningarna eller några handlingar offentliggöras. Förfarandet avviker kraftigt från den långtgående offentlighet som präglar övriga delar av svensk statsförvaltning.⁵⁴

FN:S KONVENTION MOT KORRUPTION

2005 trädde Förenta nationernas konvention mot korruption, *korruptionskonventionen*, i kraft. Sverige tillträdde denna 2007.⁵⁵ I konventionens artikel 7 ställs utförliga krav på den offentliga förvaltningens funktionssätt och bemanning för att säkerställa transparens och sakliga beslut. I artikel 7.1 stadgas att staterna, i syfte att motverka korruption och främja lagstyret, åtar sig att anta och upprätthålla system för rekrytering och utnämning av det offentliga tjänstemän som grundas på öppenhet, effektivitet, opartiskhet och objektiva kriterier. I artikel 7.2 fastslås att staten ska överväga att upprätta regelverk som reglerar hur kandidaturer och urval av offentliga tjänstemän ska gå till i enlighet med de övergripande målsättningarna. De system som används ska även sträva efter att främja öppenhet och förebygga intressekonflikter, enligt artikel 7.4.⁵⁶

Inför det svenska tillträdet gjorde regeringen i både beredning och proposition bedömningen att Sverige uppfyllde samtliga krav som konventionen uppställde. I departementspromemorian konstaterades att Sverige uppfyller kraven, med hänvisning till gällande bestämmelser i regeringsformen, lagen om offentlig anställning,

tryckfrihetsförordningen och ett antal andra författningar. Särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar lyftes fram som ett sätt att främja öppenhet i enlighet med konventionens avsikt. I propositionen konstaterar regeringen:

*Som framgått följer av det den gällande ordningen att förfarandet vid tillsättning av statliga tjänster genomgående präglas av stor öppenhet. Beslut i tillsättningsärenden kan också i stor utsträckning överklagas, vilket bidrar till att motverka risken för att tjänster tillsätts på annat än sakliga grunder. Vad som föreskrivs om att staterna skall sträva efter system för rekrytering m.m. som uppfyller konventionens krav får därmed anses vara uppfyllt.*⁵⁷

Det är anmärkningsvärt att varken föregående beredning eller regeringens proposition berörde tillsättningen av de allra högsta positionerna, som inte omfattas av de regelverk som propositionen hänvisar till. De utnämningar som regeringen genomför är därför svårigen att betrakta som förenliga med konventionens krav på öppenhet och saklighet. Detta pekades också ut av ett antal remissinstanser.⁵⁸

52 Förfarandet föreskrivs i 2 kap. högskoleförordningen.

53 bet. 2020/2021:KU10, s. 28.

54 Ds 2003:7, s. 68.

55 prop. 2006/07:74.

56 SÖ 2007:44.

57 prop. 2006/07:74, s. 10–11.

58 prop. 2006/07:74, s. 9.

NÅGRA EXEMPEL

- I april 2017 avgick Carin Jämtin från posten som Socialdemokraternas partisekreterare och riksdagsledamot. I maj samma år utsågs hon till ny generaldirektör för biståndsmyndigheten Sida. Detta trots att hon inte hade sökt tjänsten och saknade de kvalifikationer som regeringen ställt upp som krav för tillsättningen. Regeringen menade sig vidare ha fått in 28 ansökningar till sista ansökningsdatum i oktober 2016, men utnämnde ingen ny generaldirektör när det tidigare förordnandet gick ut vid årsskiftet, utan väntade tills Jämtin avgick.⁵⁹
- I september 2019 utsågs arbetsmarknadsminister Ylva Johansson till svensk EU-kommissionär. Hennes statssekreterare, socialdemokraten och tidigare LO-utredaren Irene Wennemo, entledigades samtidigt, men utsågs snart till generaldirektör för Medlingsinstitutet. Transportstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statskontoret och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är andra exempel på myndigheter som fått socialdemokratiska statssekreterare som myndighetschefer under regeringen Löfven.
- 2019 petades socialdemokraten Helene Hellmark Knutsson från posten som minister för högre utbildning och forskning. Som plåster på såren blev hon kort därefter utsedd till landshövding i Västerbotten. Även S-veteranen Sven-Erik Österberg, tidigare Kommunalordföranden Ylva Thörn och dåvarande högsta S-politiker i Göteborg, Anneli Hulthén, återfinns bland de socialdemokrater som efter att ha lämnat sina politiska uppdrag utnämnts till landshövding av regeringen Löfven. Ingen av dessa tjänster annonserades ut.
- Jämställdhetsmyndigheten etablerades under Löfven I. Till generaldirektör utsåg regeringen Lena Ag, med bakgrund i S-kvinnor och som socialdemokratisk politisk sakkunnig. Ag sökte aldrig tjänsten.
- Styrelsen hos Arbetsförmedlingen byttes ut inför reformeringen av myndigheten under Löfven II. Som ny ordförande utnämnde regeringen 2020 Anders Ferbe, ordförande för IF Metall och Stefan Löfvens tidigare andreman. I styrelsen placerades också det tidigare socialdemokratiska statsrådet Ulrica Messing och kommunalrådet Andreas Schönström från samma parti.
- 2019 avgick Jan Björklund som partiledare för Liberalerna. Han utnämndes därefter till svensk ambassadör i Italien, trots att han aldrig hade varit utrikespolitiskt aktiv eller arbetat med diplomati. Efter att Håkan Juholt lämnat posten som socialdemokratisk partiordförande och sin plats i riksdagen 2017 utsågs han till ambassadör på Island och därefter Sydafrika, helt utan diplomatisk erfarenhet. Varken Björklund eller Juholt hade sökt sina tjänster.

⁵⁹ Svar på fråga 2016/17:959 av Sofia Arkelsten (M), En ny generaldirektör för Sida.

HUR MYNDIGHETSCHEFER UTSES I PRAKTIKEN

KORT OM METODEN

Nedan redovisas resultaten av en genomgång av samtliga utnämningar av ordinarie myndighetschefer som regeringen Löfven gjorde mellan åren 2014 och 2020. Med *myndighetschefer* avses generaldirektörer och därmed jämförbara tjänster med annan benämning.

Från sammanställningen har undantagits ambassadörer, rektorer och de konstnärliga tjänster som regeringen tillsätter, såsom intendent och kuratorer. För ambassadörer tillämpas i hög grad ett karriärsystem, och de har till skillnad från andra utnämningar en betydligt närmare relation till Regeringskansliet i egenskap av utsända från utrikesdepartementet. Rektorstillsättningar bereds inte av regeringen enligt vad som beskrivits ovan. Avslutningsvis är konstnärliga tjänster i hög grad rekryterade internt med hög specialiseringsgrad.

Med *partipolitisk bakgrund* avses tidigare tjänstgöring som folk- eller förtroendevald för något parti eller anknuten organisation, alternativt som politisk tjänsteman inom regeringskansliet eller på ett riksdagskansli.⁶⁰ Många myndighetschefer har bakgrund i Regeringskansliet under regeringen som utnämnd dem, men enbart uttryckligt politiska tjänster har räknats in. En *politisk utnämning* är en utnämning av en person med partipolitisk bakgrund till myndighetschef enligt ovan.

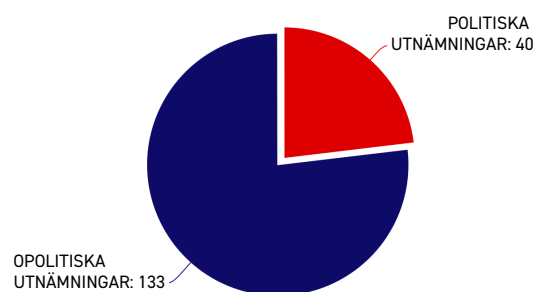
Som berörts ovan är granskning av enskilda tillsättningsprocesser i stor del omöjlig för utomstående på grund av beredningsmaterialet inte offentliggörs. Siffran om offentlighet, externt stöd och ansökningar är därför baserade på uppgifter från Konstitutionsutskottet, som begärt in sammanställningar från Regeringskansliet.⁶¹

Viktning utifrån myndighetens storlek har skett för att skapa jämförbarhet mellan utnämningar. Varje utnämning har tillmätts en vikt i

form av antal årsarbetskrafter inom myndigheten. Den viktade andelen med respektive politisk bakgrund återspeglar hur stor andel statliga tjänstemän som underställs generaldirektörer med denna bakgrund. Antalet årsarbetskrafter är hämtade från Statskontorets översikt 2021.⁶²

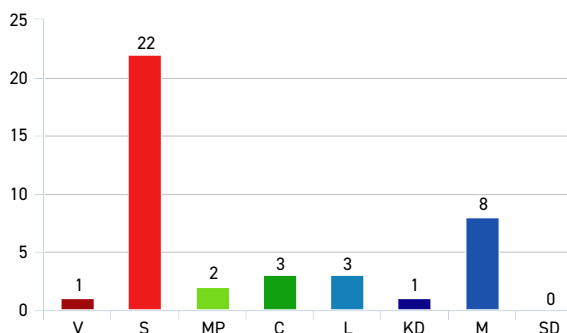
TILLSÄTTNINGARNAS ANTAL OCH POLITISERING

Utnämningar 2014–2020



Under den undersökta tidsperioden tillsatte regeringen 173 myndighetschefer, till övervägande del sakkunniga och forskare hos expertmyndigheter. Av dessa myndighetschefer var 40 politiska tillsättningar, vilket utgör knappt var fjärde utnämning. Viktat mot myndigheternas storlek var politiseringen något större, drygt 26 procent.

Politiska utnämningar, partibakgrund



60 Samma avgränsning görs i Dahlström & Niklasson.

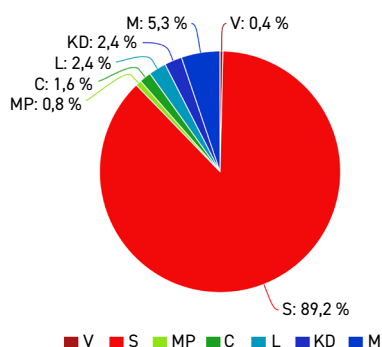
61 bet. 2020/21:KU10 Bilaga A.

62 Antal årsarbetskrafter inom statliga myndigheter 2021.

Av de politiska utnämningarna var 22 socialdemokrater (55 %, varav 10 regeringens egna statssekreterare), en vänsterpartist, två miljöpartister, åtta moderater, tre liberaler, tre centerpartister, en kristdemokrat och ingen sverigedemokrat. Viktat mot myndigheternas storlek var dock hela 89 procent socialdemokrater.

Detta kan jämföras med den tidigare Perssonregeringen under mandatperioden 2002–2006. Av 145 motsvarande tillsättningar utgjorde 49 politiska utnämningar (34 %). Av dessa var 29 från S (59 %). Regeringen Reinfeldt gjorde mellan åren 2006–2014 20 utnämningar från det egna underlaget, cirka 8 % av samtliga utnämningar.⁶³

Partibakgrund, viktat



Politiska myndighetschefer är betydligt vanligare för stora och policytunga myndigheter än mindre och mer specialiserade. Myndigheter såsom Sida, Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Polisen och Tullverket har, tillsammans med länsstyrelserna, centrala roller i att driva igenom regeringens politik och har också haft ett ledarskap som i hög grad delar regeringens partifärg. Rena forsknings- och expertmyndigheter såsom Strålsäkerhetsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning och Rymdstyrelsen, leds i stort sett enbart av sakkunniga.

OFFENTLIGHET, BEREDNING & INSYN

Den stora majoriteten av posterna som myndighetschef under har utannonserats i någon form, med undantag för landshövdingarna, som inte utlysts alls. I vart femte fall har den som fick generaldirektörstjänsten inte sökt den. Samtliga utnämningar har beretts internt av regeringen, och inget material har offentliggjorts. Ingen utnämning har motiverats och inget beredningsmaterial har offentliggjorts.⁶⁴

63 bet. 2020/21:KU10, s. 42f.

64 bet. 2020/21:KU10 Bilaga A.

SLUTSATSER

REGERINGEN MISSBRUKAR UTNÄMNINGSMAKTEN

Det råder alltså en stor oklarhet i hur regeringen utnämner myndighetschefer. Regleringen är inte bara bristfällig i teorin, utan de hål som kan identifieras gällande insyn får konsekvenser i praktiken, i form av starkt politiskt färgade utnämningar. Under regeringen Löfven kan en kraftig övervikt observeras i antalet myndighetschefer med socialdemokratisk bakgrund. Alla utnämnda chefer för länsstyrelserna är tillsatta med politisk bakgrund och med tydlig politisk slagsida. Vad gäller landshövdingar är politiseringen total och positionen används som regelrätt reträttpost.

Många politiker som utnämns saknar vidare diplomatisk eller cheferfarenhet. I stället har de i hög grad tjänstgjort som politiska tjänstemän, folk- eller förtroendevalda. Det råder stor osäkerhet om vilka egenskaper eller erfarenheter som utifrån kravet om förtjänst och skicklighet har lagt grunden för att de utnämns till chefer för större offentliga förvaltningar, då deras utnämningar inte motiveras eller underbyggs. Utfallet av regelverket talar starkt för att Sverige inte uppfyller åtagandena i FN:s korruptionskonvention om öppenhet, saklighet och objektivitet. Varken konventionens övergripande målsättningar, föreskrifter om formaliserade metoder eller motverkande av intressekonflikter har uppfyllts av regeringen.

Det står klart att den frihet som Göran Persson tog sig, och blev kritiserad för, på intet sätt försvunnit. Politiseringen har minskat och fler tjänster annonseras ut, men det är knappast fråga om en transparent eller institutionellt bättre utformad process. I bästa fall har rädslan för kritik slipat av vissa kanter och ett antal processer blivit svårare att avvika ifrån. Problemet kvarstår, även med målsättningar och policyer, att Sveriges regering inte bara har möjlighet utan konsekvent också tillsätter några av Sveriges mäktigaste positioner utan insyn, överprövning eller möjlighet till granskning.

DE GODA RÅDEN MÅSTE BLI TILL LAG

En slutsats som kan dras ur den rättsliga översikten ovan är att svenska utnämningar omfattas av en överraskande stor mängd rådgivande dokument. Det finns policyer, skrivelser och principiella utgångspunkter – men det saknas skarp reglering. Det är tacksamt för regeringen. Den kan peka på att det finns goda intentioner och utgångspunkter, men samtidigt bibehålla politisk handlingsfrihet.

Detta är en anmärkningsvärt svag reglering, som når helt fel mål. Vaghet ger minskad effektivitet och gråzoner, samtidigt som det omöjliggör juridisk överprövning eller politisk skarp kritik. Det döljer och fördunklar, snarare än att etablera förutsägbarhet och trovärdighet. Av de många goda råden måste det bli skarp lagstiftning för att sakensheten ska kunna upprätthållas.

SYSTEMET BÖR FÖRÄNDRAS

Utnämningmakten är en kuriositet i svensk statsrätt. Offentlighet och oväldiga tjänstemän har sedan länge varit områden där Sverige sticker ut i jämförelse med andra länder, med utnämningmakten som uppenbart undantag. Det är tydligt att systemet inte uppfyller liberala målsättningar, Sveriges internationella åtaganden eller anspråk på trovärdighet. Det bör därför förändras.

UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT NYTT UTNÄMNINGSFÖRFARANDE

Det behövs reformer för att öka transparensen, skärpa kravet på sakliga grunder och minska den politiserade delen av tillsättningarna, utöver de steg som togs under Alliansregeringen. Den avsaknad av granskning som i dag råder är en systematisk brist i det svenska förvaltningssystemet och ett resultat av den svaga, nästan informella, typen av reglering som dominerar. Det är svårt att se det realistiska i att en maktbegränsning i grundlagen helt saknar granskningsmekanism.

En naturlig väg framåt är att bygga vidare på de mer formaliserade systemen som ändå etablerats, nämligen de som omfattar rektorer och ordinarie domare. Även det omfattande utredningsmaterial om domartillsättningarnas integritet som tagits fram bildar väl beredda underlag.

REGLERA BEREDNINGEN

Ordinarie domare nomineras av domarnämnden, enligt vad som beskrivits ovan. I syfte att stärka den akademiska friheten och trovärdigheten har också rektorer kommit att utnämnas med en fristående beredning i lärosätets styrelse. Det här påminner om hur de flesta europeiska länder rekryterar och har tydliga fördelar i termer av saklighet och långsiktighet.

I sin skrivelse om utnämningarna pekade Alliansen på att den svenska förvaltningsmodellen skiljer ut sig så pass mycket att någon vägledning inte i högre utsträckning skulle kunna hämtas från andra länders externa förfarande.⁶⁵ I grundlagsutredningen beskrevs, utan vidare motivering, att ett särskilt inrättat organ för tillsättningar skulle vara främmande för den svenska konstitutionella traditionen och därför inte var aktuellt.⁶⁶

Det är oklart varför lärdom inte skulle kunna dras av andra länder med parlamentariska system. Då steg mot professionalisering tagits i Sverige vad gäller domare och rektorer framstår även beskriv-

ningen i utredningen som överspelad. Starka skäl talar för att Sverige behöver ett formaliserat förfarande och en särskild valberedning för att säkra upp förvaltningens kvalitet och att grundlagsbestämmelsen efterföljs.

JURIDISK ELLER RÄTTSLIG GRANSKNING?

En svaghet i den svenska systemet är frånvaron av granskning av sakligheten. Sådan kan vara rättslig eller politisk. Den rättsliga överprövningen, som tillämpas för alla statliga tjänster utom de som regeringen själv utnämner, är snabb, enkel och lättare att genomföra under sekretess. Den skapar även entydig praxis.

Det är dock svårt att se hur det förtroende som utnämningarna av myndighetschefer ger uttryck för ska kunna beskrivas juridiskt på ett tillfredsställande sätt, och vilken legitimitet domstolar egentligen har att överpröva denna typ av beslut. I avsaknad av entydiga normer är det politiska ansvarsutkrävandet mer ändamålsenligt.

RIKSDAGENS ROLL

Det finns stark anledning att ifrågasätta varför inte riksdagen har en större roll i utnämningar av centrala, opolitiska uppdrag inom statsförvaltningen. I egenskap av medborgarnas representanter reglerar de folkvalda grunddragen i statens verksamhet och delegerar i praktiken makt till underlydande organ. Folksuveräniteten som princip kräver en exekutiv makt som är förankrad i parlamentet.

Opolitiska tjänstemän måste vidare åtnjuta ett brett förtroende och verka med integritet gentemot regeringen. Det är mot bakgrund av detta som regeringsformen stadgar att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning ska regleras i lag, 12. kap 7 § regeringsformen och som regeringen av oskriven tradition

⁶⁵ Skr. 2009/10:43, s. 4.

⁶⁶ SOU 2008:125, s. 326.

avger skrivelser och redovisningar vid förändringar av statligt anställdas villkor och förmåner.⁶⁷ Även den särskilda nämnd som tar ställning i frågan om arbetsrättsliga åtgärder mot några av statens högsta ämbeten, Statens ansvarsnämnd, innehåller av tradition sittande eller tidigare riksdagsledamöter som ledamöter, i syfte att stärka förvaltningens ställning mot regeringen.

I dag ansvarar riksdagen själv för beredning och utnämningar av ett antal ämbeten eller förtroendeuppdrag inom de myndigheter som lyder under den, exempelvis Riksrevisionen, Riksbanken och Justitieombudsmannen, med motiveringen att dessa ska vara organisatoriskt fristående från regeringen. Dessa val bereds av konstitutionsutskottet.

Riksdagen beslutar vidare om sammansättningen av ett antal nämnder med inverkan på regeringen, exempelvis Utrikesnämnden, olika arvodesnämnder och Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner. Även i frågan om public service finns ett gemensamt förfarande, där riksdagen godkänner regeringens förslag till ägarstiftelsernas gemensamma styrelse. Denna ordning rimmar väl med tanken på bred parlamentarisk förankring i centrala förvaltningsfrågor.

Riksdagens samtycke har dessutom en historisk koppling, genom att sådant länge krävdes

för utnämningar till centrala poster i staten – en tradition som i dag dock enbart lever kvar i misstroende-votumet mot statsråd. Utnämningssmakten är en kvarleva från synsättet att statsförvaltningen utgörs av kronans personligt förtroagna, och bör ersättas av ett system där regeringen och riksdagen gemensamt ansvarar för att upprätthålla kvaliteten och grundlagsefterlevnaden.

EFFEKTIVITET

Det stora antalet utnämningar till vitt skilda uppdrag som regeringen i dag beslutar om kräver ett effektivt, enkelt och flexibelt arbetssätt. I SOU 2000:99 skisserades ett parlamentariskt inflytande upp i fallet ordinarie domare med detta i beaktande. Justitieutskottet föreslogs i utredningen ges möjlighet att nominera ett antal riksdagsledamöter till en nämnd motsvarande dagens domarnämnd, inrättad enligt särskild lag. Utnämningar som avvek från den rådgivande nämndens förslag skulle underställas justitieutskottet. Detta i syfte att säkra domartillsättningarnas oberoende och stärka förtroendet för domstolarna, men utan att nämnvärt sänka effektiviteten i regeringens arbete.⁶⁸ Även om utredningens förslag inte kom att genomföras i sin helhet, uppfyller förslaget i hög grad de mål som även omfattar utnämningar till andra statliga ämbeten.

⁶⁷ Jfr Verksledningsbeslutet och Skr. 2009/10:43.

⁶⁸ SOU 2000:99 *Domstolschefens roll och utnämningen av högre domare*, s. 371.

FÖRSLAG PÅ REFORM

- **Grundlagsfäst öppenheten i tillsättningar av offentliga tjänster.** Bestämmelserna om utnämningar i 11 kap. 6 § och 12 kap. 5 § regeringsformen bör kompletteras med ett krav på öppenhet enligt bestämmelser som anges i lag. Anslutande bestämmelser om offentliggörande av vakanser, öppenhet för allmänheten att söka och framtagande av kravspecifikationer bör införas i lagen om offentlig anställning. I samma grundlagsbestämmelser bör även ges möjlighet för statliga anställningar att underställas ett riksdagsutskott enligt bestämmelser i lag eller i riksdagsordning.
- Professionalisera beredningen av utnämningar. Inrätta en permanent nämnd, Tjänstetillsättningsnämnden, underställd regeringen med ansvar för professionella beredningar av utnämningar av myndighetschefer och personer i motsvarande ställning, med ett antal platser vigda för riksdagsledamöter. Nämnden bör, i likhet med dagens domarnämnd, ges i uppdrag att föreslå en eller flera kandidater till ordinarie utnämningar för regeringen, efter att regeringen meddelat sin avsikt att tillsätta ett ämbete. Nämnden bör även ha möjlighet att uppmana kandidater att söka samt ta emot löpande intresseanmälningar. Verksamheten och sammansättningen hos nämnden bör regleras i en lag om tillsättning av högre befattningar i staten, som även begränsar rätten att överklaga nämndens förslag.
- Anpassa reglerna om sekretess vid tjänstetillsättningar. Revidera sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen för att säkra erforderlig sekretess i Tjänstetillsättningsnämndens arbete, samt möjliggör för konstitutionsutskottet att ta del av nämndens handlingar för granskning genom ändringar i riksdagsordningen.
- Låt konstitutionsutskottet granska utnämningarna. Ge konstitutionsutskottet, genom ändringar i riksdagsordningen, i uppdrag att utnämna ledamöter till Tjänstetillsättningsnämnden och mandat att besluta i vissa tillsättningsärenden. Inför krav på att konstitutionsutskottet underställs de utnämningar som regeringen beslutar om i strid med Tjänstetillsättningsnämndens rekommendation, genom reglering i lag om tillsättning av högre befattningar i staten.

KÄLLFÖRTECKNING

FÖRFATTNINGAR & TRAKTAT

Lag (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare.
Myndighetsförordning (2007:515)
Förenta nationernas konvention mot korruption
(SÖ 2007:44)
Anställningsförordning (1994:373)
Lag (1994:260) om offentlig anställning
Högskoleförordning (1993:100)
Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

OFFENTLIGT TRYCK

Propositioner

prop. 2009/10:56 Sekretess i vissa anställningsärenden
prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati,
delaktighet och tillväxt
prop. 2006/07:74 Sveriges tillträde till Förenta nationernas
konvention mot korruption
prop. 1993/94:185 Förvaltningsmyndigheternas ledning
prop. 1986/87:99 Om ledning av den statliga förvaltningen.
prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny
regeringsform och ny riksdagsordning m. m.

Offentliga utredningar & utredningsdirektiv

SOU 2011:81 Myndighetschefens roll i statsförvaltningen.
SOU 2009:18 Två rapporter till grundlagsutredningen
SOU 2008:125 En reformerad grundlag
SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare
statsförvaltning
dir. 2004:96 En samlad översyn av regeringsformen
SOU 2000:99 Domstolschefens roll och utnämningen av
högre domare,
SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst : en samlad
förvaltningspolitik för staten

Departementsskrivelser

Ds 2003:7 Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och
ansvarsutkrävande av generaldirektörer. Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
Ds 1998:56 Regeringskansliet inför 2000-talet

Konstitutionsutskottet

bet. 2020/21:KU10
bet. 2019/20:KU20
bet. 2017/18:KU10
bet. 2005/06:KU10
bet. 2003/04:KU11
bet. 2001/02:KU20

bet. 1997/98:KU25

Övrigt

Antal årsarbetskrafter inom statliga myndigheter 2021.
Statskontoret.
Vägledning för statliga myndighetsstyrelser, Regeringskansliet
2018.
Svar på fråga 2016/17:959 av Sofia Arkelsten (M), *En ny
generaldirektör för Sida.*
Skr. 2009/10:43 Utnämningsspolitiken
KU-anmälan 2008/09:28
Riksdagsmotion 2003/04:K271
rskr. 2003/04:173
RRV 1999:22
Statskontoret 1999:21 *Det viktiga valet av verkschef.*

LITTERATUR

Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – En
kommentar*. Studentlitteratur AB, 2018.
Dahlström, Carl & Niklasson, Birgitta, *The Politics of
Politicization in Sweden*, ur Public administration Vol. 91, s.
891–907, 2012.
Eka, Anders et al. *Regeringsformen: med kommentarer*. Karnov
Förlag, 2018.
Molander, Per, *Chefställsättning i staten*, Saco, 2006.
Persson, Göran, *Min väg, mina val*, Albert Bonniers Förlag,
2007.
Peterson, Olof, *Det offentliga makten*. Studentlitteratur AB,
2014.
Reinfeldt, Fredrik, *Halvvägs*. Albert Bonniers Förlag, 2015.
Wockelberg, H, *Den svenska förvaltningsmodellen :
parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*.
Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i
Uppsala, 2003.

Fria marknader
Personlig frihet
Öppna samhällen

TIMBRO