

Kommittédirektiv



Avidentifierade ansökningshandlingar

**Dir.
2005:59**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 maj 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att analysera förutsättningarna för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor. Utredaren skall analysera vilken information som det kan vara möjligt för myndigheterna att bortse från i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande. Utredaren skall vidare analysera hur en sådan metod förhåller sig till offentlighetsprincipen. Utredaren skall vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår också att beakta den praktiska hanteringen med avidentifiering. Utredaren skall göra en samlad bedömning av för- och nackdelar med avidentifierade ansökningshandlingar utifrån olika aspekter.

Bakgrund

Vikten av mångfald i arbetslivet

Regeringen har vid ett flertal tillfällen betonat vikten av mångfald i arbetslivet och statens särskilda ansvar som föredöme. Regeringens mål är att den etniska och kulturella mångfalden bland anställda i statsförvaltningen skall öka på alla nivåer. Skälen till detta är flera. För att staten skall kunna anställa personer med den bästa kompetensen får inte rekryteringsunderlaget begränsas. En statsförvaltning som speglar samhällets befolkning kan ha betydelse för att skapa

förtroende och legitimitet. En god arbetsmiljö med icke diskriminerande strukturer påverkar verksamhetens resultat och underlättar möjligheten att konkurrera om efterfrågad arbetskraft. Motsvarande resonemang gäller även för kommunerna.

För att bibehålla ett högt förtroende för statlig och kommunal verksamhet bland medborgarna – oavsett etnisk och kulturell bakgrund – krävs fortsatta ansträngningar för att utveckla verksamheten utifrån användarnas behov. En ökad etnisk mångfald är nödvändig för att offentlig sektor skall fullgöra sitt uppdrag att tillhandahålla service till samhällets alla medborgare. Kunskaper i språk och kulturella förhållanden bidrar till en kvalitets- och kompetenshöjning i förvaltningen.

Den offentliga sektorn måste kunna konkurrera om arbetskraft och se till att kompetensen säkerställs på både kort och lång sikt. För att kunna konkurrera om den personal som behövs i förvaltningen och därmed klara en långsiktig kompetensförsörjning, måste de offentliga arbetsgivarna vara attraktiva som arbetsplatser. I linje med detta ligger att myndigheter måste kunna attrahera och ta till vara kunskap och kompetens hos personer med utländsk bakgrund.

Mångfald inom offentlig sektor

Andelen utrikes födda anställda i staten har successivt ökat. Mellan 1980 och 2003 ökade andelen från 5,3 procent till 8,5 procent.¹ I kommuner och landsting var andelen utrikes födda 9,9 procent respektive 10,6 procent 2003. Ser man till hur stor andel som hade utländsk bakgrund 2003 uppgick den siffran för staten till 10,4 procent. För hela befolkningen mellan 20–64 år uppgick andelen till 17,4 procent. Det finns dock skillnader inom den offentliga förvaltningen. Inom staten är exempelvis andelen anställda med utländsk bakgrund högre inom sektorn universitet, högskolor och forskning. Andelen är också högre

¹ I uppgifterna för staten ingår anställda hos Arbetsgivarverkets obligatoriska och frivilliga medlemmar (exklusive försäkringskassorna) med en arbetstidsomfattning över 39 procent.

inom kärnverksamhet och stöd- och supportfunktioner, t.ex. personal- och ekonomiadministration, än inom ledningsfunktioner. Inom kommunerna är andelen högst inom yrkesgrupperna städ- och måltidspersonal och lägst bland brandpersonal och skolledare.

Bristen på mångfald i arbetslivet har flera orsaker. En av dem är den diskriminering som förekommer. Aspekter som t.ex. kön och etnisk tillhörighet är sådant som kan påverka en individs möjligheter i arbetslivet. Förbud mot sådan diskriminering finns också reglerad i lagstiftningen. Även om det har gjorts mycket för att motverka diskriminering och öka mångfalden inom arbetslivet kvarstår en rad hinder och problem. Bland annat visar flera undersökningar att ett utländskt klingande namn påverkar individens möjligheter att kallas till anställningsintervju.

Regeringen anser att det är angeläget att vidta åtgärder för att öka mångfalden och minska risken för diskriminering i arbetslivet. Mot bakgrund av att andelen anställda inom offentlig sektor med utländsk bakgrund är lägre än andelen med sådan bakgrund i den arbetsföra befolkningen som helhet, finns det behov av att pröva olika vägar för att fler personer med utländsk bakgrund och lämplig kompetens skall komma in på den offentliga arbetsmarknaden.

Rekrytering inom offentlig sektor

Genom rekrytering tillgodoses en organisations personalbehov. Det är angeläget med rekryteringsmetoder som säkerställer att personal med den mest lämpliga kompetensen för verksamheten kan rekryteras.

När staten anställer får enligt grundlagen – 11 kap. 9 § regeringsformen – avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Det gör att det är viktigt att staten har tillgång till metoder som motverkar att osakliga grunder – avsiktligt eller oavsiktligt – får betydelse och som därmed kan bidra till en ökad mångfald i många olika hänseenden. Det finns i 1 kap. 9 § regeringsformen även ett generellt krav på myndigheterna att i sin verksamhet beakta

allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. För kommuner och landsting finns inte motsvarande lagreglerade krav på saklighet och opartiskhet. Dock torde detta vara viktiga och centrala principer vid rekrytering även för dessa offentliga arbetsgivare.

En rekryteringsmetod, som prövats utomlands och i viss mån också inom den offentliga sektorn i Sverige, är att använda avidentifierade ansökningshandlingar. Metoden innebär att arbetsgivaren i ett första skede i rekryteringsprocessen bedömer inkomna ansökningar utan att känna till en eller flera omständigheter om de olika sökandena som inte ansetts ha omedelbar betydelse, t.ex. sökandenas namn, adress och ålder. I Sverige har denna metod främst prövats inom några kommuner, bl.a. Melleruds och Kävlinge kommun. Även inom statsförvaltningen har det gjorts försök, t.ex. har Statens kärnkraftinspektion prövat att avidentifiera ansökningshandlingar.

Offentlighetsprincipen, som syftar till att ge allmänheten insyn i myndigheternas verksamhet, kan medföra svårigheter att tillämpa en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att handlingar som kommit in till en myndighet och förvaras där, som regel utgör allmänna handlingar som var och en har rätt att ta del av enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Allmänna handlingar skall vidare som huvudregel registreras enligt 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100), och det skall i förekommande fall framgå från vem handlingen har kommit in. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna ändamål (2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Sådana begränsningar i fråga om sekretess och tystnadsplikt finns angivna i sekretesslagen (1980:100).

Det finns även andra aspekter som eventuellt kan påverka tillämpningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar, t.ex. företrädesrätt till återanställning. Enligt 25 § lagen (1982:80) om anställningsskydd har arbetstagare som har sagts upp på grund av arbetsbrist företrädesrätt till återanställning i den verksamhet där de tidigare har varit sysselsatta.

Behovet av en utredning

Riksdag och regering har ett ansvar att se till att lagstiftningen underlättar för statliga och kommunala myndigheter att använda effektiva och ändamålsenliga rekryteringsmetoder.

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan hjälpa myndigheterna att fästa avseende vid enbart sakliga grunder och därmed motverka osaklig behandling av arbetssökande. Metoden inriktar sig främst på inledningsskedet av rekryteringsprocessen. I förlängningen kan det dock finnas behov av att se över och utveckla hela processen. Det finns emellertid en osäkerhet om de juridiska förutsättningarna för att kunna använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. För att undanröja denna osäkerhet krävs det en juridisk analys.

Även den praktiska hanteringen av avidentifiering behöver beaktas. Analysen bör omfatta avidentifieringen i den praktiska hanteringen, t.ex. i vilket skede avidentifieringen skall brytas, hantering av betyg etc., och om det finns behov av särskilda verktyg i form av t.ex. blanketter och formulär för att kunna använda metoden med avidentifierade ansökningshandlingar.

Det bör inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken inom staten ankomma på myndigheterna att avgöra i vilka fall och i vilken utsträckning de – inom ramen för gällande rättsregler – finner det ändamålsenligt att använda sig av någon viss rekryteringsmetod. Motsvarande gäller givetvis även kommunerna.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att analysera juridiska och andra förutsättningar för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor.

Utredaren skall ta del av tidigare erfarenheter av försök med metoden avidentifierade ansökningshandlingar i Sverige, såväl inom ramen för den kommunala sektorn som inom den statliga

förvaltningen. Exempel på sådana metoder skall ingå i analysen. Utredaren bör även ta del av erfarenheter utomlands.

Utredaren skall inledningsvis analysera vilken information som mot bakgrund av det grundlagsfästa kravet på saklighet kan vara möjlig för myndigheterna att i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande bortse från. I analysen skall även lämpligheten med avidentifiering för olika typer av anställningar övervägas. Hantering av särskilda önskemål för en anställning, t.ex. prioritering av manliga sökanden till en kvinnodominerad arbetsplats, skall också ingå i analysen.

Utredaren skall vidare analysera hur en metod med avidentifierade ansökningshandlingar förhåller sig till bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och om registrering av allmänna handlingar i 15 kap. sekretesslagen (1980:100). Vidare skall utredaren också analysera hur avidentifieringen förhåller sig till bestämmelser om företrädesrätt. Även andra bestämmelser som utredaren under utredningsarbetet finner kan innebära hinder eller medföra problem skall analyseras. Om utredaren kommer fram till att det finns sådana hinder, skall utredaren analysera vilka författningsändringar som krävs för att undanröja hindrena och lämna nödvändiga författningsförslag. Det ligger dock inte inom ramen för utredarens uppdrag att föreslå någon grundlagsändring.

Utredaren skall också föreslå hur den praktiska hanteringen av avidentifieringen bör ske.

Utredaren skall göra en samlad bedömning av för- och nackdelar med att avidentifiera ansökningshandlingar utifrån perspektiven demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. I bedömningen skall även ingå om avidentifierade ansökningshandlingar kan utgöra ett hinder i myndigheternas arbete för att öka den etniska och kulturella mångfalden.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall samråda med Arbetsgivarverket och organisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer

informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 30 december 2005.

(Finansdepartementet)