

Kommittédirektiv



Sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef

**Dir.
2008:81**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda om det finns behov av regler om sekretess för uppgifter om identitet i ärenden om anställning som myndighetschef.

Utredaren ska kartlägga i vilken omfattning som viljan att anmäla intresse för en anställning som myndighetschef påverkas av att uppgifterna om att den enskilde har anmält intresse för anställningen blir offentliga i ärendet.

Om det visar sig att färre anmäler intresse av det skälet, ska utredaren bedöma om den nuvarande sekretesslagstiftningen bör ändras. Som ett led i bedömningen ska utredaren ta ställning till om det är möjligt att vidta andra åtgärder som, utan att innefatta en ändring i sekretessregleringen, kan främja viljan att anmäla intresse för sådana anställningar.

Om utredaren finner att sekretesslagen bör ändras eller att andra åtgärder bör vidtas, ska utredaren lägga fram förslag till författningsändringar eller andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2009.

Bakgrund

Nuvarande ordning

Sedan lång tid tillbaka gäller hos våra myndigheter och andra allmänna organ den s.k. offentlighetsprincipen. Ett uttryck för denna princip är de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF) som innebär att enskilda som huvudregel har rätt att ta del av allmänna handlingar, dvs. handlingar som enligt vissa bestämmelser i TF anses förvarade hos en myndighet och som anses ha inkommit till eller ha upprättats vid myndigheten. Offentlighetsprincipen är av stor betydelse för mediernas nyhetsrapportering samt deras möjligheter att kritiskt granska makthavare och rapportera om eventuella oegentligheter inom den offentliga verksamheten.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt 2 § får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast när det är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningen i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges i en särskild lag eller i en annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är sekretesslagen (1980:100).

Sekretess innebär att det råder förbud att röja vissa uppgifter vare sig det sker muntligen, genom att en allmän handling lämnas ut, eller på annat sätt (1 kap. 1 § sekretesslagen). Sekretesslagen innehåller således en samordnad reglering av såväl handlingssekretess som tystnadsplikt för de som deltar i de verksamheter som omfattas av sekretesslagens reglering.

Enligt de flesta sekretessbestämmelser ska en prövning göras mot vissa förutsättningar, s.k. rekvisit, om en uppgift kan lämnas ut. I de flesta fall är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess enbart gäller om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Man brukar benämna ett sådant villkor för ett rakt skaderekvisit. För vissa uppgifter gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan

röjas utan att viss skada uppstår. Eftersom presumptionen i dessa fall är den omvända, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess, benämns sådana villkor för omvända skaderekvisit. Slutligen gäller i vissa fall absolut sekretess, vilket innebär att uppgifterna ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Beträffande uppgifter i en myndighets personalsociala eller personaladministrativa verksamhet gäller sekretess med varierande skaderekvisit i olika situationer enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen. När sekretesslagen infördes tog dock lagstiftaren ställning för att det inte bör gälla någon sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i bl.a. anställningsärenden (prop. 1979/80:2 Del A s. 203). Intresseanmälningar omfattas således inte av sekretess enligt det ovan nämnda lagrummet. Detta innebär att anmälningarna blir offentliga när de inkommer till den anställande myndigheten. Det finns inte något hinder mot att en myndighet som överväger att initiera ett anställningsärende anlitar ett rekryteringsföretag. Om ett rekryteringsföretag anlitas för att bistå vid anställningsförfarandet blir dock handlingar som tas emot och förvaras för myndighetens räkning allmänna handlingar (jfr RÅ 1996 ref. 25 och 2005/06:JO1 s. 376).

Tidigare utredningar på området

Frågan om sekretess i anställningsärenden har tagits upp tidigare, se exempelvis propositionen Några frågor om sekretess (1993/94:165 s. 58 f.). Frågeställningen berördes senast i betänkandet En öppen domarrekrutering (SOU 2003:102 s. 317–328). Utredaren gjorde då bedömningen att det saknas förutsättningar att införa sekretessregler för uppgifter i ansökningar till domaranställningar. Enligt utredaren finns det dock behov av en regel om sekretess för uppgifter som hänför sig till de personlighetstest som utförs i samband med domaranställningar. En sådan regel borde dock enligt utredaren få en mera generell utformning. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Behovet av en utredning

Syftet med annonseringsförfarandet vid anställning av myndighetschefer

Som regeringen har uttalat i budgetpropositionen för 2008 ska det inför anställningen av en ny myndighetschef vara mer regel än undantag att befattningen annonseras ut (prop. 2007/08:1, utg.omr. 2, s. 52 f.). Syftet är att stärka förutsättningarna för staten att kunna rekrytera bästa möjliga myndighetschefer. Genom annonseringen får fler personer möjlighet att visa sitt intresse för en viss befattning, vilket ökar rekryteringsunderlaget. Ibland kan dock annonseringen behöva kompletteras med andra tillvägagångssätt för att en lämplig chef ska kunna rekryteras. Det kan exempelvis uppstå situationer då det trots annonseringen inte finns någon med erforderliga kvalifikationer bland de sökande. Vidare kan regeringen snabbt behöva rekrytera en myndighetschef av olika skäl, t.ex. till följd av att den tidigare chefen valt att sluta i förtid.

Regeringen har hittills valt att annonsera efter myndighetschefer och generaldirektörer med placering i Regeringskansliet i ett 30-tal ärenden. Av de sammanlagt ca 600 intresseanmälningar som inkommit har 74 procent lämnats in av män och 26 procent av kvinnor. Som nämnts ovan är ett av skälen för att använda ett annonseringsförfarande att möjliggöra en ökning av rekryteringsunderlaget i allmänhet. Till detta kommer att regeringen har en uttalad ambition att öka andelen kvinnor på ledande befattningar i statsförvaltningen. Förutsättningarna för att lyckas med detta bör kunna förbättras om andelen kvinnor som söker ökar.

Sekretessintresset och intresset av insyn

Behovet av och styrkan i en sekretess kan enligt förarbetena till sekretesslagen inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Hittills har denna avvägning resulterat i bedömningen att det inte bör gälla någon sekretess i anställningsärenden. Å andra sidan har vissa befattningar, exempelvis befattningarna som myndighetschefer, tidigare inte heller annonserats ut, varför insynen i anställningsförfarandet avseende dessa befattningar har varit obefintlig.

Befattningen som myndighetschef är viktig av många olika skäl. Det är naturligtvis viktigt att myndigheten styrs på ett sådant sätt att verksamheten är effektiv och når sina mål inom befintliga ekonomiska ramar. Det är också viktigt att ledarskapet utövas på ett sådant sätt att frågor som rör myndigheten som arbetsplats behandlas på ett tillfredsställande sätt. Detta innebär att det ställs höga krav på en myndighetschef och att en erforderlig kvalifikation för att kunna komma i fråga för en sådan befattning är tidigare erfarenhet av ledarskap. Detta medför i sin tur att många av dem som skulle kunna komma i fråga för en sådan anställning redan har en chefsanställning.

Många av dem som söker en ny anställning vill av olika skäl att det helst inte ska komma till den nuvarande arbetsgivarens och eventuell underställd personals kännedom att de söker en extern anställning. Normalt sker inte heller detta eftersom det faktum att vissa uppgifter är offentliga i en allmän handling inte automatiskt leder till att dessa uppgifter också får en sådan allmän spridning att de når den sökandes arbetsgivare eller personal. När det gäller anställningar av myndighetschefer är dock situationen ofta en annan. Dessa anställningar är så centrala att de i många fall väcker allmänhetens intresse. Den som anmäler intresse för en sådan anställning måste därför räkna med att det blir känt för en större allmänhet, inklusive den egna organisationen, att personen i fråga har anmält sådant

intresse. För de personer som inte erhåller den sökta anställningen kan ett sådant händelseförlopp inverka negativt på vederbörandes möjligheter att med trovärdighet fortsätta som ledare i den organisation där de arbetar. Den osäkerhet som kan präglade verksamheten i en organisation vid en situation då chefen kan vara på väg att lämna chefskapet kan också på ett påtagligt negativt sätt påverka resultatet i verksamheten. Samtliga dessa omständigheter kan ha en avhållande effekt på viljan hos personer som redan har en chefsanställning att anmäla intresse för en utlyst befattning som myndighetschef.

Som nämnts tidigare kan sekretessintresset inte vara den enda faktor som beaktas när det övervägs att införa en sekretessbestämmelse. En myndighetschefs centrala position medför naturligtvis att det finns ett extra stort insynsintresse beträffande just de befattningarna, vilket också bekräftas av mediernas intresse när sådana befattningar utlyses. Å andra sidan måste i vissa fall sekretessbestämmelser införas när offentligheten för vissa typer av uppgifter visar sig vara kontraproduktiv på så vis att den leder till att vissa sådana uppgifter över huvudtaget inte lämnas till den offentliga sektorn.

Som exempel kan nämnas att sekretessen tidigare var svagare hos tingsrätten än hos Konkurrensverket. Detta ledde till att företag avstod från att överklaga Konkurrensverkets beslut enligt konkurrenslagen (1982:729). I syfte att stärka företagets rättssäkerhet stärktes då sekretessen i mål och ärenden enligt konkurrenslagen hos domstolarna (prop. 1997/98:130 s. 57 f).

Som framgått ovan har ca 600 intresseanmälningar kommit in till ett 30-tal utlysta anställningar som myndighetschef och generaldirektör med placering i Regeringskansliet. Detta är ett begränsat antal intresseanmälningar med hänsyn till att det är fråga om höga befattningar i staten. Många av dem som anmält sitt intresse har inte heller haft sådana kvalifikationer att de kunnat komma i fråga för de aktuella anställningarna. Rekryteringsunderlaget för sådana befattningar behöver således öka.

Mot bakgrund av att förfarandet vid tillsättningen av myndighetschefer tidigare helt och hållet varit undandraget från insyn, och då erfarenheterna av utannonsering av befattningar som myndighetschefer visar att rekryteringsunderlaget avseende sådana befattningar behöver öka ytterligare, anser regeringen att det behöver utredas om det finns skäl att införa sekretess för uppgiften om att en person har anmält intresse för en sådan befattning.

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga om viljan att inkomma med en intresseanmälan för en anställning som myndighetschef allmänt sett kan tänkas påverkas av att uppgifter om att den enskilde anmält intresse för anställningen blir offentliga i ärendet. Vidare ska utredaren om möjligt kartlägga om det finns någon skillnad mellan hur kvinnor och män förhåller sig till att deras intresseanmälningar blir offentliga. I kartläggningen ska det ingå en bedömning av på vilket sätt, och i vilken omfattning, den nuvarande ordningen med offentliga intresseanmälningar typiskt sett kan tänkas utgöra men för den enskilde sökanden.

Om utredaren kommer fram till att någon form av påverkan förekommer, ska utredaren analysera om denna påverkan är av sådan art och omfattning att den bör föranleda en ändring i sekretesslagen. Frågan om sekretess är inte begränsad till att avse endast uppgifter om den sökandes identitet i intresseanmälan utan avser även uppgifter av detta slag som förekommer i övriga moment i rekryteringsprocessen. Som ett led i bedömningen ska utredaren överväga om det är möjligt att vidta andra åtgärder som, utan att det innefattar en ändring i sekretessregleringen, kan främja viljan att anmäla intresse för anställningar av förevarande slag.

Om utredaren efter en avvägning mellan sekretess- och insynsintresset finner att en sekretessbestämmelse bör införas är en självklar utgångspunkt att en begränsning av offentlighetsprincipen inte ska gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med bestämmelsen. En viktig

fråga i detta avseende är hur länge den eventuella sekretessen bör gälla.

Om utredaren finner att sekretesslagen bör ändras eller att andra åtgärder bör vidtas för att främja viljan att anmäla intresse för anställning som myndighetschef, ska utredaren lägga fram förslag till författningsändringar eller andra åtgärder

Utredaren ska beakta förslagets betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredaren ska följa arbetet i utredningen om integritet i arbetslivet (dir. 2006:55).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2009.

(Finansdepartementet)