



Aidentifiera jobbansökningar

– en metod för mångfald



Betänkande av Anonymitetsutredningen

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:115





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22495-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Österberg

Genom beslut den 12 maj 2005 bemyndigade regeringen statsrådet Sven-Erik Österberg att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera förutsättningarna för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor.

Till särskild utredare förordnades f.d. riksdagsledamoten Tanja Linderborg.

Till experter förordnades, från den 21 juni 2005, professorn Mahmood Arai, departementsrådet Louise Bodegård, rektorn Birgit Hansson, enhetschefen Ann-Christin Hartman, arbetsrättsjuristen Bengt Johansson, rättsakkunnige Jörgen van der Stad och arbetsrättschefen Sophie Thörne.

Till sekreterare förordnades, från och med den 1 juni 2005, fil. dr Anders Neergaard och, från och med den 1 juli 2005, chefsjuristen Sören Öman.

Utredningen har antagit namnet Anonymitetsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Avidentifiera jobb-ansökningar – en metod för mångfald* (SOU 2005:115). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2005

Tanja Linderborg

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsarbetet och betänkandet	13
1.1 Utredningsarbetet.....	13
1.2 Betänkandet.....	13
2 Rekrytering	15
2.1 Inledning.....	15
2.2 Vad är skicklighet?.....	16
2.2.1 Förarbeten till lagstiftning.....	16
2.2.2 Tekniska och sociala system.....	17
2.2.3 Teoretisk och praktisk utbildning.....	18
2.2.4 Arbetslivserfarenhet.....	18
2.2.5 Andra personliga egenskaper.....	19
2.3 Hur går rekrytering till?.....	20
2.3.1 Inledning.....	20
2.3.2 Beslut om behov av anställning.....	20
2.3.3 Kravprofil och befattningsbeskrivning.....	21
2.3.4 Utannonsering och sökkanaler.....	22
2.3.5 Ansökningshandlingarna.....	23
2.3.6 Urval för intervju.....	26
2.3.7 Intervju.....	27
2.3.8 Referenstagning och testning.....	28
2.3.9 Rekrytering och organisationens arbetsdelning.....	29
2.3.10 Skillnader i rekryteringsprocessen baserat på typ av anställning.....	30

3	Etnisk diskriminering i samband med rekrytering	33
3.1	Definitioner av diskriminering	33
3.2	Kvantitativa studier	36
3.3	Experiment	37
3.4	Kvalitativa studier.....	38
4	Erfarenheter av aidentifierade ansökningshandlingar	41
4.1	Inledning.....	41
4.2	Erfarenheter från Sverige	41
4.2.1	Inledning.....	41
4.2.2	Utredningens enkät	42
4.2.3	Utredningens intervjuer	44
4.2.4	Sammanfattning	48
4.3	Utländska erfarenheter	49
4.3.1	USA	49
4.3.2	Kanada	51
4.3.3	Frankrike	52
4.3.4	Storbritannien	53
4.3.5	Sammanfattning	54
5	Regler om anställningsförfarandet i offentlig sektor	55
5.1	Inledning.....	55
5.2	Internationella regler.....	56
5.2.1	Europarådet	56
5.2.2	ILO	56
5.3	Anställningsförfarandet som myndighetsutövning	57
5.3.1	Myndighetsutövning.....	57
5.3.2	Förvaltningslagen.....	59
5.3.3	Instruktioner till myndighetens personal.....	64
5.3.4	Sammanfattning	65
5.4	Saklighet och opartiskhet skall iakttas	65
5.4.1	Grundlagsbestämmelsen.....	65
5.4.2	Vilken information kan bortses från?	66
5.4.3	Sammanfattning och slutsats.....	69

5.5	Lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet.....	70
5.5.1	Inledning	70
5.5.2	Aktiva åtgärder.....	71
5.5.3	Diskrimineringsförbud.....	72
5.6	Företrädesrätt till anställning och omplaceringsskyldighet	73
5.7	Anställningsförfarandet i kommuner och landsting.....	74
5.8	Anställningsförfarandet i staten.....	77
5.8.1	Information om lediga anställningar	77
5.8.2	Bara sakliga grunder får beaktas vid anställning	78
5.8.3	Överklagande av anställningsbeslut.....	84
5.9	Offentlighet och sekretess i anställningsförfarandet.....	86
5.9.1	Inledning	86
5.9.2	Allmänna handlingars offentlighet	86
5.9.3	Registrering av allmänna handlingar.....	90
5.9.4	Sekretess för allmänna handlingar	91

ÖVERVÄGANDEN

6	Sammanfattning av metoden	95
7	Lagstiftningens inverkan	97
7.1	Inledning och sammanfattande bedömning.....	97
7.2	Anställningsskyddslagen	97
7.3	Aktiva åtgärder.....	98
7.4	Offentlighetsprincipen och rätten till partsinsyn	99
7.5	Författningsreglerade rekryteringsformer	100
8	Utgångspunkter	101
9	Kravprofil, ansökningsblankett och IT-stöd.....	105
9.1	Kravprofilens utformning i annonser	105
9.2	Ansökningsblankett kopplad till kravprofilen	111

9.3	Nödvändiga, önskvärda och förstegsgivande kvalifikationer.....	117
9.4	Fördelar med en tydlig kravprofil	119
9.5	Behovet av IT-stöd.....	120
10	En samlad bedömning av för- och nackdelar.....	121

Bilagor

Bilaga 1 – Kommittédirektiv	129
Bilaga 2 – Referenser	135
Bilaga 3 – Ansökningsblankett Melleruds kommun	139
Bilaga 4 – Ansökningsblankett Norrköpings kommun	143
Bilaga 5 – Summary in English.....	145

Sammanfattning

Anonymitetsutredningen har haft i uppdrag att mot bakgrund av vikten av mångfald i arbetslivet analysera förutsättningarna för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor. Förhoppningen är, enligt utredningsdirektiven, att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan hjälpa myndigheterna att fästa avseende vid enbart sakliga grunder och därmed motverka osaklig behandling av arbets sökande.

Metoder med avidentifierade ansökningshandlingar har använts i Sverige och utomlands bara i liten utsträckning av enstaka arbetsgivare och mest på försök. Det finns därför inte någon systematisk kunskap eller forskning om erfarenheterna eller effekterna av sådana metoder.

Utredningen har med utgångspunkt i forskning om diskriminering, mångfald och rekryteringsprocesser utformat ett förslag till en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Det skall inte vara obligatoriskt utan frivilligt för arbetsgivare att använda sig av metoden. Lagstiftningen bedöms inte hindra eller på ett besvärande sätt försvåra tillämpningen av metoden. Utredningen har gjort en samlad bedömning och därvid inte sett några risker eller nackdelar med att börja använda metoden, som ger möjlighet till sådana fördelar i form av minskad risk för särbehandling att den bör användas. Utredningen förordar alltså att metoden används. Det skulle göra Sverige till ett föregångsland. Utredningen ser det dock som viktigt att användningen av metoden följs upp med systematiskt utvärderingsarbete och forskning, eftersom det först därigenom blir möjligt att med säkerhet bedöma effekterna av en tillämpning av metoden.

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar innebär följande.

Metoden används för att ta fram vilka sökande som skall kallas till intervju. När det har skett, sköts anställningsproceduren på

vanligt sätt, och vid själva anställningsbeslutet beaktas på vanligt sätt all relevant information. Metoden tar enbart hänsyn till formella kvalifikationer, såsom utbildning och arbetslivserfarenhet. Andra kvalifikationer, såsom samarbetsförmåga och andra sådana personliga egenskaper samt allmän personlig lämplighet, bedöms nämligen bäst genom den efterföljande vanliga anställningsproceduren med bl.a. intervjuer, referenstagning och i vissa fall testning.

Metoden förutsätter att arbetsgivaren på förhand fastställer en kravprofil med de formella kvalifikationer som önskas. Av kravprofilen bör framgå hur olika typer av sådana kvalifikationer värderas genom att det tydligt anges vilka kvalifikationer som är nödvändiga, önskvärda respektive förstegsgivande (om flera sökande har de nödvändiga och önskvärda kvalifikationerna). Den fastställda kravprofilen översätts därefter till en ansökningsblankett som tar upp bara de formella kvalifikationer som önskas.

Ansökningsblanketten utformas så att den information som skall fyllas i inte avslöjar sökandens identitet eller gruppstillhörighet. Med gruppstillhörighet menas sådana (föreställda) egenskaper som avses i lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet, dvs. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder. Namnet, hemadressen, åldern, inklusive födelseår, födelselandet, civilståndet och hemförhållanden är exempel på sådant som inte bör framgå. Bara om svenskt medborgarskap är en förutsättning för anställning, bör det efterfrågas. Exakt information om tidigare och nuvarande arbetsplatser bör inte efterfrågas utan bara information om typ av anställning, yrke eller arbetsuppgifter. Information om utbildningsexamen, utbildningsinriktning och utbildningens huvudsakliga innehåll och längd bör efterfrågas så att utbildningsanordnaren och undervisningsspråket inte avslöjas. Information om utbildning i svenska språket bör inte efterfrågas. Kompetens i språk bör dock efterfrågas. Ansökningsblanketten bör inte ge möjlighet att lämna ett s.k. personligt brev. Ansökningsblanketten kan lämpligen göras elektronisk så att sökandena kan fylla i och sända in den via Internet.

När anställningen förklaras ledig, t.ex. genom annonsering, anges kravprofilen och att sökanden skall fylla i den särskilda ansökningsblanketten och lämna in övriga ansökningshandlingar på sedvanligt sätt. Annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju anges som kontaktpersoner.

Annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju tar emot inkomna ansökningar och ser till att de ifyllda

ansökningsblanketterna inte innehåller någon information som inte efterfrågats. Om sökanden inte fyllt i ansökningsblanketten eller fyllt i den fel, bör den personalen ta kontakt med sökanden för att be honom eller henne att sända in en korrekt ifylld blankett. Ansökningsblanketten och övriga inkomna handlingar från en sökande ges ett unikt löpnummer (så att man via numret kan härleda ansökningsblanketten till en individ). Ansökningarna registreras inte i myndighetens diarium utan hålls i stället ordnade på annat sätt. Myndighetens personal bör ges sådana instruktioner att de som har att bestämma om kallelse till intervju inte inledningsvis får annan information om de sökande än vad som framgår av de ifyllda ansökningsblanketterna.

När ansökningstiden gått ut, lämnas bara de ifyllda ansökningsblanketterna över till dem som har att bestämma om kallelse till intervju, som med hjälp av bara den informationen rangordnar de sökande utifrån hur väl de uppfyller de formella kvalifikationerna i kravprofilen och därefter bestämmer vilka som skall kallas till intervju. När detta skett, kan all personal ta del av samtliga inkomna handlingar.

1 Utredningsarbetet och betänkandet

1.1 Utredningsarbetet

Utredningens utredningsdirektiv (dir. 2005:59) finns som bilaga 1.

Utredningen har haft tre sammanträden. Vid sammanträdena har utkast till texter till betänkandet gått igenom och diskuterats.

Uppdraget att samråda med Arbetsgivarverket och organisationen Sveriges Kommuner och Landsting har fullgjorts genom att personer från dessa organisationer varit förordnade som experter.

Uppdraget att hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter har fullgjorts genom att utredningen haft en referensgrupp med kontaktpersoner från Landsorganisationen i Sverige, Saco, TCO, Integrationsverket och Arbetsmarknadsverket. Utredningen har haft två sammanträden med referensgruppen.

Utredningens arbete med att ta del av erfarenheter av avidentifierade ansökningshandlingar redovisas i avsnitt 4.

1.2 Betänkandet

Utredningen har haft i uppdrag att mot bakgrund av vikten av mångfald i arbetslivet analysera förutsättningarna för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor. Förhoppningen är, enligt utredningsdirektiven, att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan hjälpa myndigheterna att fästa avseende vid enbart sakliga grunder och därmed motverka osaklig behandling av arbets sökande.

I betänkandet finns det en del (avsnitten 2–5) som redovisar bakgrunden till eller underlaget för utredningens överväganden och en del som redovisar just utredningens överväganden (avsnitten 6–10).

Bakgrundsdelen inleds med ett avsnitt som beskriver rekryteringsförfarandet i praktik och teori (avsnitt 2). Därefter kommer ett avsnitt om forskningsläget avseende negativ särbehandling, s.k. diskriminering, och s.k. strukturell och institutionell diskriminering i samband med rekrytering (avsnitt 3). Nästa avsnitt redovisar de begränsade erfarenheter som finns av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar (avsnitt 4). Det sista avsnittet i bakgrundsdelen ägnas åt de bestämmelser som gäller för anställningsförfarandet i offentlig sektor (avsnitt 5).

Övervägandedelen innehåller och behandlar ett förslag till metod med avidentifierade ansökningshandlingar. För att underlätta läsningen och förståelsen av helheten inleds övervägandedelen med en sammanfattning av den metod som föreslås (avsnitt 6). Därefter följer avsnitt som närmare beskriver och motiverar den föreslagna metoden. Avsnitt 7 behandlar lagstiftningens inverkan på den föreslagna metoden, medan avsnitt 8 tar upp vissa utgångspunkter för förslaget till metod. I avsnitt 9 beskrivs närmare ett par viktiga komponenter i den föreslagna metoden – upprättandet av en kravprofil för anställningen och översättningen av den till en anonym ansökningsblankett – och möjligheten till och behovet av IT-stöd vid användning av metoden. Det avslutande avsnittet innehåller utredningens samlade bedömning av för- och nackdelarna med och andra konsekvenser av den föreslagna metoden (avsnitt 10).

Som bilagor finns utredningsdirektiven, en sammanställning av viss anförd referenslitteratur och ansökningsblanketter som använts i Melleruds kommun respektive Norrköpings kommun.

2 Rekrytering

2.1 Inledning

Med rekrytering menas den process genom vilken organisationer anställer personal. Processen förutsätter att det finns en arbetsgivare, eller mer korrekt arbetsgivarrepresentanter, och arbetssökande. En process styrs av någon form av regelverk som strukturerar hur rekryteringen går till. Regelverket utgörs av lagstiftning, kollektivavtal och organisationens interna regler och föreskrifter samt rutiner. Rekrytering förutsätter således arbetsgivare och arbetssökande och regleras av ett ramverk som delvis beslutats av lagstiftaren. Det innebär att en lyckad rekrytering kan förstås ur tre grundläggande perspektiv:

För *arbetsgivaren* är en lyckad rekrytering en personalförsörjningsfråga, dvs. i vilken grad arbetsgivaren kan rekrytera kompetent personal för utförande av organisationens skilda arbetsuppgifter.

För *de sökande* framstår en lyckad rekrytering, utöver det faktum att man kommer i fråga för den sökta anställningen, först och främst som en fråga om en legitim selekteringsprocess där de sökandes meriter blir bedömda på ett sakligt och rättvist sätt.

Slutligen är en lyckad rekrytering ur *samhällets perspektiv* en rekrytering som har kommit till stånd genom ett lagligt förfarande och som om möjligt bidrar till att uppfylla samhällliga mål. I de fall samhället genom stat och kommuner och landsting utgör arbetsgivare finns det ytterligare regler som förutsätts vara uppfyllda för att en lyckad rekrytering skall ha kommit till stånd (se avsnitt 5).

2.2 Vad är skicklighet?

2.2.1 Förarbeten till lagstiftning

I såväl personal- och organisationsteoretisk forskning som i statsmaktens styrning av rekrytering utgör ordet skicklighet (eller kompetens) den grundläggande faktorn. Statsmakten har i förarbeten till lagstiftning definierat skicklighet som:¹

[...] lämpligheten för en befattning visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet [...] Yrkesskicklighet och personliga egenskaper som prestationsförmåga m.m. blir här mätare på de individuella förutsättningarna att fylla de krav som den aktuella befattningen ställer på sin utövare.

I förarbetena till en komplettering år 1986 av lagen om offentlig anställning definieras skicklighet än tydligare:²

Till skickligheten bör som jag ser det hänföras de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Som meritutredningen och flera remissinstanser framhåller, bör all relevant erfarenhet värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning.

Hit bör således räknas bl.a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m.m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Men erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m.m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är alltså att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga.

Inom samhällsvetenskaplig forskning med inriktning på organisationsteori kan liknande resonemang hämtas. I mycket av forskningen brukar skicklighet delas upp i två olika former: å ena sidan skickligheten i förhållande till det tekniska systemet och å andra sidan skickligheten i förhållande till det sociala systemet.

¹ Prop. 1985/86:116 s. 4.

² Prop. 1985/86:116 s. 7 och 11.

2.2.2 Tekniska och sociala system

Det har vuxit fram två diametralt olika sätt att rekrytera.³ De två rekryteringssätten speglar en klassisk uppdelning mellan en organisation som ett tekniskt och ett socialt system. I det tekniska systemet är det specifika arbetsuppgifter som skall utföras, och en kravprofil vid en rekrytering syftar till att kunna selektera vem av de sökande som passar bäst till arbetsuppgifterna. I det sociala systemet är det organisationen i en mer allmän och socialt definierad förståelse som utgör grunden för vem man anställer. Det tekniska systemet kräver en bedömning av sökandena i relation till i vilken grad de är kompetenta att bemästra tekniken eller att bli bemästrade av tekniken, medan det sociala systemet fokuserar på hur man kan bli ledd av chefer, samarbeta i grupper eller omvänt själv leda grupper och individer.⁴ Medan den första typen tenderar att bortse från att inga tekniska system fungerar i ett socialt vakuum, tenderar den andra att bortse från den tekniska kompetensen och i stället bedöma socialitet.

I en konkret rekrytering finns det ingen automatisk motsättning mot att använda en kombination av tekniska och sociala modeller för urval och anställning, vilket i varierande grad är närmast generellt. Alla jobb är i den betydelsen både tekniska och sociala till sin karaktär. Rekrytering handlar i praktiken om att väga samman hur sökanden passar det tekniska och sociala systemet enligt någon form av kombinerad kravprofil – det är en mät- och selekteringsprocess.

Samtidigt visar forskning att mät- och selekteringsmetoderna vid rekrytering är olika när det gäller att mäta kvalifikationer kopplade till det tekniska respektive sociala systemet.⁵ Kompetens relaterat till det tekniska systemet mäts huvudsakligen genom formella meriter såsom utbildning och arbetslivserfarenhet. Kompetens relaterat till det sociala systemet mäts däremot i högre grad genom informella mätmetoder där intervjuer och referenser spelar stor roll.

I organisationsteoretisk forskning har det diskuterats i vilken grad utvecklingen av arbetslivet har kännetecknats av en förändring där det sociala systemets betydelse ökar relativt det tekniska. Det finns ingen konsensus inom debatten, och det finns motstridiga

³ Bergström 1998; Bolander 2002.

⁴ Thomas 1994.

⁵ Prien 1992; Bolander 2002.

studier av verkligheten som kan stödja olika ståndpunkter. Samtidigt visar forskning relativt entydigt att rekryteringsprocessen genomgått en förändring där kompetens relaterat till det sociala systemet kommit att bli allt viktigare vid rekryteringsbeslut.⁶

2.2.3 Teoretisk och praktisk utbildning

Utbildning, vare sig den är teoretisk eller praktisk, används som en indikator på de sökandes förmåga att utnyttja teoretiska och/eller praktiska kunskaper i ett arbete. Därtill används utbildningen som indikatorer på framtida förmåga till utveckling. För vissa yrken och viss yrkesutövning är det därtill genom lag tvång på viss utbildning, t.ex. för att få en legitimation till ett visst yrke såsom läkare.

I vilken grad samhällsutvecklingen inneburit att arbetslivets krav på utbildning vuxit i takt med arbetskraftens utbildningsnivå är en fråga som diskuterats en del inom forskningen. Frågan är svår att besvara, då den kan diskuteras ur såväl strukturella som konjunkturella perspektiv och eftersom kraven varierar mellan branscher och yrken. En synlig ökning av utbildningskrav har delvis överskuggats av en kraftig höjning av arbetskraftens generella utbildningsnivå.⁷ Samma arbete kan också få förändrade kvalifikationskrav beroende på konjunkturen och egenskaperna hos dem som kan antas söka arbetet. När det är ont om arbetssökande tenderar arbetsgivare att sänka kraven på utbildning. Trots osäkerheten kring dessa frågor utgör utbildning den viktigaste indikatorn på skicklighet för de flesta jobben.

Det finns faktorer som försvårar bedömningen av utbildning, såsom förändrade utbildningar och specialutbildningar som det kan vara svårt att bedöma relevansen av.

2.2.4 Arbetslivserfarenhet

Tillsammans med utbildning utgör arbetslivserfarenhet en central indikator på skicklighet. Styrkan i indikatorn arbetslivserfarenhet är att den tillsammans med utbildningsmeriter kan indikera en förmåga att faktiskt kunna utföra arbetet. Arbetslivserfarenhet är även en indikator på de sökandes hittillsvarande arbetslivskarriär

⁶ Bolander 2002.

⁷ Åberg 1999; le Grand, Szulkin & Tählin 2002.

med information om vilka olika typer av arbeten som den sökande har erfarenhet av och under hur lång tid. Utbildningsmeriter har ett konjunkturellt värde, dvs. det är viktigare att ha en bra utbildning när det är många som söker arbete än när det inte är så många, men arbetslivserfarenhet är än starkare påverkad av konjunkturella förändringar. För anställningar med inga eller låga utbildningskrav är arbetslivserfarenhet än viktigare, då den indirekt indikerar även kunskaper för att utföra arbetet.

Även om all arbetslivserfarenhet kan ha ett värde som indikator på de sökandes förmåga att fungera i en arbetsorganisation är styrkan för en jämförelse av de sökande nära förbunden med att en tydlig kravprofil utarbetats. Kravprofilen tydliggör vilken arbetslivserfarenhet som är av speciell relevans för den sökta anställningen och vilken som enbart ger mer generell information om den sökandes arbetslivskarriär.

En kravprofil kan även underlätta jämförelse och hanterandet av arbetslivserfarenhetens längd. Det är inte givet att en arbetslivserfarenhet om tjugo år automatisk skall rangordnas högre än arbetslivserfarenhet om tio år.

2.2.5 Andra personliga egenskaper

En debatt inom organisationsteoretisk forskning fokuserar på organisationsförändring och nya kompetenskrav. Förenklat framställt hävdar vissa forskare att organisationer har förändrats mot mer lagbaserat arbete och färre organisationsnivåer vilket delvis ställer nya krav på sökanden.⁸ Andra forskare menar att det finns begränsat stöd för att dessa förändringar slagit igenom på något mer allmänt sätt men att det delvis karakteriserar vissa, speciellt nya branscher, där organisationsmognaden är relativt låg.⁹ Det finns en osäkerhet inom forskningen i vilken grad den ökande betydelsen av personliga egenskaper speglar förändrade prioriteringar bland rekryteringspersonal och en större tillgång på utbildad arbetskraft, eller mer grundläggande organisatoriska förändringar.

⁸ För diskussion se le Grand, Szulkin & Tåhlin (red) (1993).

⁹ Sundin 1996.

2.3 Hur går rekrytering till?

2.3.1 Inledning

I text- och läroböcker brukar rekrytering ses som en organiserad och formaliserad process. Den empiriska forskning som studerar rekryteringsprocesser brukar däremot lyfta fram rekrytering som en i mycket mindre grad organiserad och formaliserad process. I detta avsnitt sammanfattas kortfattat vad som ofta presenteras som den ideala rekryteringsprocessen, såsom den lärs ut genom text- och läroböcker, samtidigt som den kommenteras mot bakgrund av forskning som genom empiriska studier ifrågasätter överensstämmelsen mellan det ideala och verkligheten.

2.3.2 Beslut om behov av anställning

Planering, förberedelser och organisering lyfts ofta fram i litteraturen som centralt för en lyckad rekrytering.¹⁰ Det gäller allt från beslut om nyanställning till beslut om vem som skall få anställningen. Det är viktigt att notera att arbetskraftsbehov inte existerar utan skapas som ett alternativ av många. Det går att urskilja flera olika "funktionella" alternativ till rekrytering såsom neddragning av verksamhet, köp av tjänster och automatisering. Valet mellan rekrytering och funktionella alternativ bestäms också i relation till vilken form av arbete man vill skall utföras.

Forskning om rekrytering hävdar att rekrytering oftast sker i ett sammanhang av stress, vilket tenderar att försvåra möjligheten till planering och organisering.¹¹ Oavsett om det är fråga om ersättningsvikarier för sjuka, föräldra- eller tjänstlediga, ersättningsrekrytering för pensionerade eller någon som sagt upp sig eller expansionsrekrytering för ett utökat uppdrag, har organisationer ofta mycket liten framförhållning. Det stora undantaget utgörs av omorganisationsrekrytering, där just omorganisationen ofta inkluderar aspekter av personalrekrytering och därmed en mer organiserad och planerad rekryteringsstrategi. Beslut om anställning träffas därmed ofta för sent för att en rekryteringsprocess skall kunna drivas efter rekryteringshandbäckernas idealmodeller. I

¹⁰ Prien 1992; Lundén 2000.

¹¹ Se t.ex. Prien 1992; Bolander 2002.

stället blir det ett akut personalbehov som utgör en styrande kraft i många rekryteringar.¹²

2.3.3 Kravprofil och befattningsbeskrivning

Beslut om arbetskraftsbehov följs logiskt av en omvandlingsprocess som resulterar i en mer eller mindre uttalad och medveten befattningsbeskrivning med kravprofil. Det är först med en befattningsbeskrivning med kravprofil som det finns ett arbetskraftsbehov att fylla. I konsultlitteratur om ”hur man bör gå tillväga vid rekrytering” brukar man framhäva vikten av att först formulera de egenskaper som skall vara nödvändiga för arbetet och sedan de egenskaper som utgör ytterligare meriterande egenskaper.¹³ Tanken är att en ”profil” skall skapas som sedan kan kommuniceras ut i sökandet efter kandidater. Arbetsbeskrivningar innebär också en avvägning mellan faktorer av betydelse för den direkta produktiviteten (den tekniska arbetsprocessen) och faktorer av betydelse för organiseringen av produktionen (den sociala arbetsprocessen). Samtidigt som det är viktigt att betona att inte ens i relation till den tekniska arbetsprocessen utgör kompetens och kvalifikationer något enkelt, är det viktigt att understryka att med ökad betoning av kompetens och kvalifikationer inriktade på det sociala systemet tenderar subjektiviteten i rekryteringsprocessen att öka.¹⁴

Utarbetandet av en kravprofil innebär å ena sidan en internorganisatorisk förhandling om vilken kompetens som behövs för anställningen. Å andra sidan utgör kravprofilen ett grundmaterial för att kommunicera utåt i sökande efter kandidater. Ju tydligare befattningsbeskrivning och kravprofil som utarbetas, desto större grad av styrning av hur urvalet skall gå till med en motsvarande minskning av subjektivitet och individuell diskretion i rekryteringsprocessen.¹⁵ Även om vikten av kravprofil och befattningsbeskrivning brukar betonas, som styrning av rekryteringsprocessen och som en metod att i efterhand utvärdera om rätt person anställdes, är det relativt ovanligt att mer än grundläggande och ibland helt informella kravprofiler skapas. Rekrytering på den svenska

¹² Knocke, Drejhammar, Gonäs & Isaksson. 2003; Neergaard 2004.

¹³ Lundén 2000.

¹⁴ Jenkins 1986:48.

¹⁵ Jenkins 1986; Knocke 2003.

arbetsmarknaden kännetecknas generellt¹⁶ av en relativt hög grad av självständighet för rekryterande chef vid rangordning och urval av sökande, vilket delvis är en effekt av frånvaron av styrande befattningsbeskrivningar och kravprofiler.

2.3.4 Utannonsering och sökkkanaler

En central aspekt av rekryteringsplanering är val av sökkkanaler. Sökkkanaler syftar till att garantera ett tillräckligt antal sökande men samtidigt även begränsa antalet ansökningar. Kostnaden för att hantera rekryteringar gör att organisationer sällan är intresserade av så många sökande som möjligt utan snarare ett "tillräckligt" antal sökande. Valet av sökkkanaler är således också ett negativt val där potentiella sökande indirekt hindras från att söka genom att "deras" sökkkanaler väljs bort.¹⁷ Studier av sökkkanalernas betydelse för social selektering har visat att en stor del av jobben tillsätts genom olika former av relativt stängda sökkkanaler. Den vanligaste formen för "stängd" rekrytering är nätverksrekrytering, en form av rekrytering som är baserad på att hitta sökande genom de sociala nätverken hos redan anställda.¹⁸ Nätverksrekrytering tenderar att reproducera den sociala karaktären av den redan existerande arbetskraften, eftersom de som jobbar på ett ställe ofta känner personer som i olika avseenden liknar dem som redan finns där.

Trots förekomst av lagstiftning som gör anmälan till arbetsförmedlingen om ledig plats obligatorisk, visar de undersökningar som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) gör och forskning inom området att rekrytering i huvudsak är en informell process. Av lediga platser anmäls ungefär en tredjedel till arbetsförmedlingen, men med en överrepresentation av lediga platser inom den offentliga sektorn.¹⁹ Anställningar som kräver hög utbildning anmäls mer sällan än anställningar som kräver ingen eller lite utbildning. Av de platser som anmäls till arbetsförmedlingen är det endast cirka 30 procent som tillsätts med någon som blivit förmedlad av arbetsförmedlingen.

¹⁶ Undantag finns såväl i enskilda fall beroende på rekryteringspersonal, eller i hela organisationer med utvecklade rekryteringsregler. Vissa organisationer är mer systematiska vad gäller vissa tjänster, speciellt i ledande befattningar.

¹⁷ Ett konkret exempel utgörs av de arbetsgivare som anmäler lediga platser till arbetsförmedlingen men med en överenskommelse att platserna inte skall offentliggöras i platsjournalen.

¹⁸ Behtoui 2004; Neergaard 2004.

¹⁹ Okeke 2001.

Ett tydligt exempel på att betydelsen av utbildning och arbetslivserfarenhet minskat på bekostnad av personliga och sociala egenskaper är hur annonser om lediga anställningar allt oftare och i allt högre grad innehåller referenser till personliga och sociala egenskaper.

2.3.5 Ansökningshandlingarna

Det finns en kraftig variation i hur ansökningshandlingar faktiskt ser ut beroende på individuella förutsättningar och vilken typ av anställning som söks. Vid en formaliserad rekryteringsprocess kan man förvänta sig ansökningshandlingar som består av följande delar:

- Namn, adress, telefonnummer samt att man söker en specificerad anställning
- En meritsammanställning som inkluderar genomgångna utbildningar, praktik- och yrkeserfarenhet samt referenser
- Ett personligt brev som utgör den sökandes helhetspresentation inför den sökta anställningen
- Kopior på utbildningsbevis och betyg
- Kopior på tjänstgöringsintyg och rekommendationsbrev
- Övrig information som uttryckligen önskas av arbetsgivaren eller som den sökande tror kan vara av positiv relevans för anställningen

Sammantaget innehåller ansökningshandlingar en mängd information som behöver organiseras och sorteras. En del information är enbart av relevans för den administrativa proceduren medan annan information saknar relevans över huvud taget för rekryteringsprocessen. En del information kan användas för att bedöma personliga egenskaper. Slutligen finns det formell information i ansökningshandlingarna som är av direkt relevans för den sökta anställningen. Det rör sig i huvudsak om den traditionella kompetensen uttryckt genom utbildning och arbetslivserfarenhet.

Ansökningshandlingarna speglar den ökade betydelse som fästs vid personliga och sociala egenskaper. Det personliga brevet har blivit en i dag allt vanligare del av ansökningshandlingar.

Sökandens namn innebär en risk för osaklig och partisk bedömning.²⁰ Förnamn identifierar ofta om det rör sig om kvinna eller man. Förnamn och efternamn kan ofta indikera om personen har utländsk bakgrund.

Det finns vetenskapliga indikationer på att hemadress i vissa fall kan inverka menligt på en saklig och opartisk bedömning. Postnummerdiskriminering (zip code discrimination), dvs. diskriminering i rekryteringsprocesser genom att sökanden bortsorteras om de kommer från problemtyngda (ofta invandrartäta) bostadsområden, har uppmärksammats i anglosaxisk forskning medan den inte studerats i någon nämnvärd omfattning i Sverige.²¹

Det finns i dag en del forskning som indikerar att ålder (jämför engelskans "ageism"²²) kan utgöra en grund för diskriminering. Förekomst av ålder i ansökningshandlingar kan genom stereotypa föreställningar därmed fungera som indikatorer på andra föreställda egenskaper hos den sökande. Därtill finns det även forskning som visar på att kvinnor i yngre år riskerar att utsättas för diskriminering kopplad till möjligheten att bli gravid, föreställningar om modersroll och dess inverkan på möjligheterna att arbeta. Arbetsmarknadssituationen för personer med utländsk bakgrund (först och främst utlandsfödda) innebär också, allting annat lika, att de oftare får en åldersmässig senare arbetslivskarriär jämfört med personer med svensk bakgrund.

Av formella meriter utgör arbetslivserfarenhet en central faktor vid rekrytering. Arbetslivserfarenhet är kopplat till både förtjänst²³ och skicklighet. Det finns forskning som lyfter fram att arbetslivserfarenhet definierat som var man arbetat används eller riskerar att användas diskriminerande.

Utbildning utgör en av de mer centrala meriterna med relevans för ett sakligt och opartiskt anställningsförfarande. Erfarenheter av hur svårt det är att bedöma utbildningar från andra länder har tillsammans med kunskap om diskrimineringsprocesser skapat ett ökat intresse för användning av s.k. validering. Valideringen syftar till att översätta en utländsk utbildning så att den kan användas för bedömning på den svenska arbetsmarknaden. Genomgången

²⁰ Forskning pågår i dag under ledning av professor Mahmood Arai kring den här frågan.

²¹ Mellor 2002.

²² Palmore 1990.

²³ Med kriteriet förtjänst avser lagstiftaren närmast den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring (jämför prop. 1973:90 s. 405). I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet statliga tjänsteår. Men också arbete i t.ex. annan offentlig – främst kommunal – tjänst har ibland beaktats.

utbildning i Svenska för invandrare (sfi) eller betyg i svenska 2²⁴ är information som förmedlar såväl kunskaper som föreställningar om den sökandes kompetens i svenska, samtidigt som den klargör att den sökande är en person med utländsk bakgrund.

Det har blivit allt vanligare att arbetsgivare i kompetensprofiler efterfrågar språkkunskaper utöver svenska. I vissa fall rör det sig om ett namngivet språk. Ibland anger arbetsgivaren att ytterligare språkkompetens än den för anställningen specificerade kan vara önskvärd eller förstegsmotiverande.

Uppgifter om civilstånd och familjeförhållanden är information som är vanligt förekommande i ansökningshandlingar. Könsföreställningar kring familjeförhållanden, föreställningar om sexualitet utläst från civilstånd samt etniska föreställningar om familjeförhållande kan riskera att styra bort fokus från bedömning av skicklighet.

I förarbetena till en komplettering år 1986 av lagen om offentlig anställning diskuteras utförligt vad skicklighet är. Här argumenteras för att i en helhetsbedömning hänsyn även tas till faktorer som inte bara förvärvats i utbildning, anställningar och egen verksamhet:

Men erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvisiteter, språkkunskaper, ideellt arbete m.m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Det innebär att innan anställningsbeslut fattas måste sådana erfarenheter tas i beaktande, i den grad de kan anses vara relevanta för den sökta anställningen.

Det har blivit vanligt att ett personligt brev bifogas ansökningshandlingarna. Även om det inte finns någon enhetlighet i hur personliga brev formuleras och det fortfarande förekommer ansökningar utan personliga brev, är det tydligt att personliga brev utöver att sammanfatta information som framgår av en meritsammanställning har som syfte att lyfta fram personliga och sociala egenskaper. Det rör sig dels om egenskaper som kan vara av direkt betydelse för den sökta anställningen, dels om egenskaper som åtminstone endast indirekt signalerar information av betydelse för anställningen. Den senare typen av information rör ofta familjeförhållanden och fritidsintressen, såsom sportintresse och sportengagemang, naturintresse och naturengagemang samt förenings-

²⁴ En pedagogisk form där utbildning i svenska genomförs på modersmål.

aktiviteter. Information om familjeförhållanden kan vara alltifrån biografiska beskrivningar om familjesammansättning till mer direkta slutsatser om den kompetens och erfarenhet som familjeförhållandena skapat. Ju mer information som finns i personliga brev som biläggs ansökan, desto större möjligheter att positiva eller negativa föreställningar byggs in i bedömningen. Det är rimligt att förvänta sig att rekryteringspersonal med erfarenhet av att läsa igenom personliga brev har möjlighet att läsa ut en mängd information från dessa som kan komma att användas i den inledande delen av rekryteringsprocessen.

2.3.6 Urval för intervju

Rekryteringsmanualer betonar att det första urvalet bland inkomna ansökningar skall göras mot i förväg uppställda kriterier på vad som krävs och vad som därutöver är meriterande. Urvalet skall göras genom en systematisk genomgång av insända ansökningshandlingar där nödvändiga och önskvärda krav hålls skilda i bedömningen. Det förutsätter både att rekryteringsprocessen föregåtts av utarbetandet av befattningsbeskrivning med kravprofil och att bedömningarna görs mot vad som faktiskt står i ansökningshandlingarna. Den senare aspekten är relaterad till att minska subjektiviteten genom att undvika att utifrån föreställningar bedöma information som inte är relevant för anställningen.

Forskningen om vad som faktiskt händer i den här fasen av rekrytering är mycket begränsad. Den begränsade forskning som finns är huvudsakligen s.k. ”situation testing”, dvs. experimentella studier av verkligheten med syfte att studera diskriminering, vilket utredningen återkommer till nedan. Den andra formen av studier är studier med intervjuer av rekryteringspersonal.²⁵ I studier av rekryteringspersonal har det visat sig att det som enligt textböcker skulle vara nödvändiga krav ibland frångås till förmån för tolkningar av det personliga brevet. Troligtvis, vilket metodologiskt är svårt att fånga i dessa studier, finns det en betydande risk för att information som inte är direkt relevant för att bedöma kompetens trots detta används som indikationer på kompetens. Här rör det sig om såväl medvetna som omedvetna föreställningar som smyger sig in i urvalsprocessen till intervjuer.²⁶

²⁵ För en diskussion se Höglund 2002; SOU 2005:56.

²⁶ Jenkins 1986.

Det personliga brevet har fått en betydelsefull roll i den tidiga rekryteringsprocessen. Det personliga brevet har fått rollen som indikator på personliga och sociala egenskaper som kompletterat med utbildning och arbetslivserfarenhet oftast och i huvudsak utgör underlaget för det första urvalet.

2.3.7 Intervju

Textböcker kring rekrytering betonar att det är både svårt och osäkert att använda intervjuer som urvalsmetod för anställning. Det krävs bra förberedelser i form av att utarbeta intervjufrågor utifrån kravprofilen, systematik och dokumentation under intervjuerna och, slutligen, en jämförelse och analys av vad sökandena sade under intervjuerna. Systematik under intervjun innebär att intervjun används för att följa upp de nödvändiga och önskvärda meriter som formulerats i kravprofilen samtidigt som de sökande får en jämförbar intervjusituation. Stora skillnader i val av frågor och utformning av intervju riskerar att producera stora skillnader i resultaten från intervjuerna som försvårar möjligheterna att jämföra de sökanden.

Forskning kring hur anställningsintervjuer används i rekrytering brukar uppmärksamma den centrala roll som intervjun har för anställningsbeslutet. Mot bakgrund av att befattningsbeskrivningar och kravprofiler generellt är outvecklade i rekryteringsprocesser skapas ett stort utrymme för rekryterarna att utifrån svaren på intervjufrågor och jämförande samt analys av dem komma fram till den mest lämpliga sökanden. I en sammanfattning av forskningen kring bl.a. intervjuens roll skriver Höglund:²⁷

Man söker efter anställda med rätt attityd, inställning, till uppgifterna. Man söker efter stabilitet, förnuftighet, ansvar, disciplin, etc. Man söker en som "passar in". Det man söker är en pålitlig person som inte kommer att skapa problem för ledningen.

I sin studie av rekrytering i England landar Jenkins (1986) i en liknande slutsats. Han betonar att även om subjektivitet finns i alla faser av rekryteringsprocessen så är det i rekryteringsintervjun och analysen av den som det finns störst risk för att rekryteringspersonalens val speglar egna positiva och negativa föreställningar om de

²⁷ Höglund 1998:18.

intervjuade och deras grupptillhörighet. Jenkins avslutar med följande analys:²⁸

[...] det finns tre kontrollaspekter som ledningen fokuserar på: en är att rekrytera korrekt motiverade, självdisciplinerade och väl förtrodda anställda; en andra aspekt är att undvika problem med fack och redan anställda; den tredje är att utveckla kommunikation mellan å ena sidan arbetsledning och arbetsgivare och å andra sidan anställda och fack. [översatt från engelska]

2.3.8 Referenstagning och testning

Betydelsen av referenser har ökat. Det speglar flera olika processer. Utbildningsnivån har ökat vilket gör att fler sökande är formellt kompetenta. Samtidigt har fokus, som noterades ovan, alltmer skiftat från formell kompetens till informell kompetens och personliga egenskaper. Referenstagning har blivit ett viktigt komplement till anställningsintervjun för att bedöma de informella aspekterna av kompetens. Syftet med referenstagning är enligt litteraturen att få en utvärdering av den sökande från en konkret anställning. Det inbegriper dels en bedömning av i vilken grad den sökandes formella kompetens kunnat översättas till faktiskt arbete, dels en bedömning av hur väl den sökande har fungerat i organisationen, dvs. en bedömning av den sökandes kompetens i det som ovan kallats det sociala systemet. Referenser kan på så sätt ses som ett test på hur väl formella meriter i form av utbildning och arbetslivserfarenhet kunnat förvandlas till ett fungerande arbete inom en organisation.

Den begränsade forskning som finns kring rekryteringsprocessen och som diskuterar frågor om referenser tenderar att lyfta fram två aspekter.²⁹ Den första slutsatsen är att referenser verkar användas i mindre grad som en positiv bekräftelse på vad intervjuer och tidigare bedömningar gett utan snarare som en negativ bedömning om sökande kan utgöra ett eventuellt framtida problem. Referenstagning blir på så sätt ofta en metod för att undvika felbedömningar av sökande som rangordnats högst. Den andra aspekten är att referenser fungerar i relation till sociala nätverk. De referenser sökandena har speglar arbetsmarknadens segmentering, vilket sätter sökande i helt olika positioner utifrån deras tidigare arbets-

²⁸ Jenkins 1986:235.

²⁹ Jenkins 1986; Waldinger & Lichter 2003; Neergaard 2006 (under utgivning).

livserfarenhet. Personer med liten eller ingen arbetslivserfarenhet eller arbetslivserfarenhet från andra länder är ofta i ett underläge som ytterligare förstärks vid referenstagning. Referenstagningen skapar också nätverk mellan rekryterande personal, vilket gör att vissa referenser blir mer värdefulla än andra som, om positiva, ger de sökande ett försteg.

Utöver referenstagning används i vissa fall även olika former av testning för att bedöma sökande. Det finns i dag ingen systematisk kunskap om testningens omfattning och former.³⁰ Den kunskap som finns indikerar att testning används huvudsakligen vid chefs- eller specialistrekryteringar och oftast enbart för den som bedöms som mest meriterad. En anledning till detta är att testningen ofta innebär en betydande kostnad. Andra anledningar är att tester finns i många olika former och att det är osäkert vad de har för värde för urval. Testning används därför oftast för att ifrågasätta resultatet av den övriga rekryteringsprocessen och därmed som ett sätt att hindra en rekrytering, snarare än som ett instrument för att välja mellan flera sökanden. Det förekommer dock ibland att man försöker använda testning för att finna de mest lämpliga sökandena.

2.3.9 Rekrytering och organisationens arbetsdelning

En förståelse av hur rekrytering går till kräver också kunskap om deltagande personal. Rekrytering av personal brukar innebära att flera anställda i den rekryterande organisationen involveras. Det innebär att personer med olika utbildning och arbetslivserfarenhet har att samarbeta under rekryteringen. Ju tydligare rekryteringen är organiserad med klara riktlinjer om vad som skall göras och hur arbetet skall genomföras, desto större chans att den som anställs speglar organisationens arbetskraftsbehov. Regler och riktlinjer om rekrytering är till för att beskära den medverkande personalens självständighet för att på så sätt garantera att den som rekryteras inte enbart speglar de deltagande personernas syn på kompetens utan den syn på kompetens som är organisationens.

Sedan 1980-talets slut har det förts diskussioner kring organisationsförändringar. Mindre hierarki, plattare organisationer, decent-

³⁰ Diskussionen här baseras på information från rekryteringspersonal inom offentlig sektor som lämnats som en del av ett pågående forskningsprojekt, se t.ex. Neergaard 2006 (under utgivning).

ralisering och teamwork är några av de termer som kommit att uttrycka de här förändringarna.³¹ Även om det finns en diskussion kring hur mycket som förändrats och vad som varit drivkraften i dessa förändringar, finns det i ett rekryteringsperspektiv visst fog för att tala om förändring. Utredningen ser en ökad betydelse av s.k. informell kompetens eller personliga egenskaper, vilket noteras ovan. Utvecklandet av nya organisationsformer och ideologierna kring dessa har samverkat med förflyttningen av rekryteringsbeslut från personalspecialister till linje-/enhetschefer. Personalenheten som tidigare haft ett stort inflytande och i många fall fattat beslut om anställning får nu alltmer en konsultativ roll i rekryteringsprocessen. I stället blir rekryteringsarbetet och speciellt beslutet om anställning i högre grad en uppgift för enhetschefer och linjechefer. Det är mot den här bakgrunden rimligt att betydelsen av personliga egenskaper kopplade till organisationen (ofta uttryckt som social kompetens eller ”att passa in”) ökat på bekostnad av formell kompetens såsom utbildning och erfarenhet.

Decentraliseringen och delegeringen innebär att enhetschefer och linjechefer relativt långt ut i organisationerna ansvarar för rekryteringsprocessen och anställningsbesluten samtidigt som personalfunktionen inom organisationen i huvudsak fungerar konsultativt. Det innebär samtidigt, trots förekomst av centrala styrdokument, att rekryteringsprocessen tenderar att variera betydligt mellan enheter inom samma organisation.

Den personaladministrativa kompetensen med professionell utbildning inom rekrytering och med kunskap om den lagstiftning som reglerar rekrytering är därmed i regel inte inblandad i någon högre grad i enskilda rekryteringsärenden. Det kan innebära att bl.a. lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet kan få svårt att slå igenom.

2.3.10 Skillnader i rekryteringsprocessen baserat på typ av anställning

Ovan har lämnats en generell beskrivning av kunskapen om hur rekrytering bör utformas enligt personaladministrativa textböcker och hur rekrytering faktiskt går till. Det är viktigt att betona att bakom generell kunskap döljs såväl slumpmässiga som mer systematiska variationer. Det finns flera olika faktorer som påverkar den

³¹ Brulin 1989; le Grand m.fl. (red) 1993.

faktiska utformningen av rekryteringsprocesser. Några viktiga sådana faktorer är vilken typ av personalbehov och anställning det är fråga om.

Med personalbehov menas här vad det är för typ av rekrytering. Det går att urskilja åtminstone ersättningsrekrytering, expansionsrekrytering och omorganisationsrekrytering. Med ersättningsrekrytering menas att en person slutar och ersätts av en annan person som skall göra samma sak. Expansionsrekrytering innebär att organisationen utökar sin verksamhet och därmed behöver utöka antalet anställda. Med omorganisationsrekrytering menas den form av rekrytering som används medvetet (och ofta tillsammans med andra metoder) för att kvalitativt förändra (omorganisera) en verksamhet. Medan ersättningsrekrytering tenderar att återskapa organisationer genom att den som anställs liknar den som ersätts, finns det vid expansions- och speciellt omorganisationsrekrytering ofta en högre grad av öppenhet vid bedömningen av vilken kompetens som bör tillföras.

Med anställning menas här huvudsakligen om det är frågan om olika former av tidsbegränsad anställning eller om det är tillsvidareanställning, men även anställningens omfattning (heltid/deltid). Generellt finns det en tydlig koppling som innebär att rekryteringsprocessens utformning tenderar att i betydligt högre grad formaliseras och bli mer noggrann ju längre anställningen är avsedd att vara samt om det rör sig om heltid.

En liknande skillnad är även tydlig i förhållande till vad det är för anställning. Ju mer kvalificerad anställning som skall tillsättas, desto mer arbete läggs ned i rekryteringsprocessen.

3 Etnisk diskriminering i samband med rekrytering

3.1 Definitioner av diskriminering

Även om det finns några enstaka äldre studier kring diskriminering av personer med utländsk bakgrund, har de flesta studierna producerats relativt nyligen.³² Utvecklingen av ett forskningsfält kring studier av etnisk diskriminering tillhör senare delen av 1990-talet och det är först under senare år som forskningsfältet fått ett ordentligt genomslag såväl inom forskningsvärlden som i samhällsdebatten. Studier av könsdiskriminering har däremot pågått under en längre tid.³³ Det finns fortfarande få studier av diskriminering på grund av funktionshinder och sexuell läggning. I dag finns det en relativt väletablerad forskningsinriktning kring diskriminering i arbetslivet som genererat kunskap om diskrimineringens former och mekanismer på arbetsmarknaden.

Den vanligaste innebörden av ordet diskriminering är negativ särbehandling. Ordet i sig betyder enbart särbehandling. Särbehandlingen är negativ i bemärkelsen att de som utsätts för diskriminering får en nackdel, dvs. vid rekrytering inte får en saklig och opartisk bedömning. I detta betänkande används ordet diskriminering i den betydelsen, dvs. en negativ särbehandling; se dock nedan för en definition av begreppen strukturell diskriminering och institutionell diskriminering. Den negativa särbehandlingen – diskrimineringen – kan vara förbjuden i lagstiftningen eller inte förbjuden. När enbart i lagstiftningen förbjuden diskriminering avses används i det följande uttryckssätt som olaglig diskriminering eller liknande. Med etnisk diskriminering avses negativ särbehandling på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.

Etnisk diskriminering har såväl i forskning som i samhällsdebatten under lång tid setts som ett marginellt fenomen. Det har

³² För en översikt se t.ex. de los Reyes & Wingborg 2002 och SOU 2005:56.

³³ Se t.ex. Persson & Wadensjö 1997 och Gonäs, Platenga & Rubery 1999.

grundats på föreställningar dels om att diskriminering inte förekommer mer än i mycket liten omfattning, dels om att diskriminering är en relation mellan en diskriminerande och en diskriminerad person, dvs. diskrimineringens sammanhang och ramar har varit dolda.

I Sverige har feminismens framväxt och med den ett ökat intresse för att studera och analysera makt- och ojämlikhetsrelationer mellan kvinnor och män varit en central faktor i utvidgandet av förståelsen av diskriminering. Genom samhälls-/systembegrepp som patriarkat, könsmaktsordning och genussystem har möjligheter för en bredare och djupare analys av diskriminering och dess mekanismer kunnat utvecklas.³⁴ Den anglosaxiska utvecklingen (huvudsakligen i USA och Storbritannien men även i Kanada) av förståelsen och teoretiserandet kring diskriminering har följt en annan linje. Här har det snarare varit frågan om rasism och den mobilisering som följde på framväxten av medborgarrättsrörelsen i USA som skapat ramarna för att studera diskriminering. Båda dessa utvecklingsvägar är av grundläggande intresse för att förstå diskriminering och för att utveckla metoder för att motverka diskriminering.

Diskriminering utförs av individer mot andra individer. Samtidigt visar forskningen att sammanhanget i vilket diskriminering sker är centralt för att förstå diskriminering. Även om individer kan diskriminera andra individer i vardagen, tenderar diskriminering inom arbetsmarknaden och arbetslivet att vara institutionell eller strukturell till sin karaktär.³⁵ Makt i form av organisations- eller samhällsmakt utgör de tunga arenorna i vilken diskriminering får sina förutsättningar.

Genom att tidigare endast fokusera på relation mellan två individer och på medvetna och direkta handlingar doldes betydelsen av makten och det sammanhang i vilket makten utövades. Det innebar att diskriminering kopplades till ”onda” intentioner. Samtidigt visade mycket av forskningen kring diskriminering att en betydande, i många fall dominerande, andel av diskriminering utgörs av omedvetna beslut.³⁶ Genom utvecklingen av diskrimineringsdefini-

³⁴ Se t.ex. Beechy, 1979; MacKinnon 1989; Jónasdóttir och Björk (red) 2003; Carlsson Wetterberg 2004.

³⁵ För en översikt se t.ex. SOU 2005:56.

³⁶ Såväl inom feministisk som antirasistisk forskning lyfts här fram hur den strukturella diskrimineringen kan ses som en förutsättning för omedveten diskriminering, dvs. möjligheter till omedvetna handlingar är ofta kopplade till maktpositioner där den diskriminerande effekten osynliggörs.

tioner i lagstiftningen har olaglig diskriminering numera kommit att omfatta handlingar av negativ särbehandling även om de handlande aktörerna är omedvetna om konsekvenserna. Därtill omfattas även olika former av indirekt diskriminering, där kriterier används som i praktiken missgynnar en grupp.³⁷

Begreppen institutionell och strukturell diskriminering är relativt nya begrepp i den svenska debatten, även om de använts av vissa forskare under en längre tid.³⁸ I direktiven till en statlig utredning om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet definieras begreppet:³⁹

Med strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet avses [...] regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt.

Definitionen av strukturell diskriminering sammanfattar många av de aspekter som definitionen av diskriminering såsom negativ särbehandling inte fångar eller osynliggör.

Det kan dock vara viktigt att göra en distinktion mellan begreppen institutionell diskriminering och strukturell diskriminering. Begreppet strukturell diskriminering bör reserveras för de regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden som är kopplade till just samhällsstrukturer, och begreppet institutionell diskriminering bör reserveras för de regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden som är kopplade till organisationer i vid mening. Tillsättningen av en utredning om en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan sägas vara en åtgärd för att minska den *strukturella* diskrimineringen. En metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan däremot syfta till att minska risken för diskriminering genom att förändra institutionella villkor för rekrytering. I den följande diskussionen kring en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kommer fokus huvudsakligen att vara på att minska risken för institutionell, men även individuell, diskriminering i rekryteringsprocessens initiala fas.

³⁷ I förarbetena till lagstiftningen mot etnisk diskriminering i arbetslivet används som exempel på indirekt diskriminering när en arbetsgivare anför språkliga krav i svenska som inte står i proportion till de krav som skäligen behövs för att utföra jobbet.

³⁸ I maj 2005 presenterades en rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering; de los Reyes & Kamali. 2005; SOU 2005:56.

³⁹ Dir. 2003:118 s. 3-4.

I forskning som kartlagt diskriminering i arbetslivet med fokus på rekryteringsprocessen används olika definitioner av diskriminering och skilda metodologiska förhållningssätt. De indikationer och bevis som anförs i forskningen är av tre olika typer: kvantitativa studier, ”situation testing” samt kvalitativa studier. Tillsammans ger forskningen otvetydigt underlag för slutsatsen att etnisk diskriminering förekommer och kunskap om hur den genomförs samt i viss grad vilken omfattning den har. Det är kunskap som kan vara av betydelse för att utveckla former för att motverka etnisk diskriminering i rekryteringsprocessen, såsom en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

3.2 Kvantitativa studier

Det finns mer generella studier som genom olika indikatorer visar att situationen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund avviker systematiskt och negativt jämfört med personer med svensk bakgrund.⁴⁰ Andra studier visar att personer med utländsk bakgrund är i betydligt högre grad anställda i jobb som de är överkvalificerade för.⁴¹ Dessa resultat, kompletterade med studier som visar att personer med utländsk bakgrund söker arbete i minst lika hög grad som personer med svensk bakgrund, skapar en generell grund för att konstatera att etnisk diskriminering förekommer på arbetsmarknaden.⁴² Det finns också statistiska studier som visar att personer med utländsk bakgrund trots likvärdiga eller bättre meriter i högre grad är arbetslösa än personer med svensk bakgrund.⁴³

Det finns även annat material som kan indikera förekomsten av diskriminering. Det gäller dels enkäter, dels granskning av anmälningar till Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). I enkäter frågas såväl personer med utländsk bakgrund som personer med svensk bakgrund om diskriminering förekommer.⁴⁴ Intressant är inte bara att relativt många personer med utländsk bakgrund hävdar att det förekommer. I en studie av nyanställda inom en stor organisation svarade även en betydande andel av de med svensk bakgrund att personer med utländsk bakgrund diskrimineras i arbetslivet.⁴⁵ Sedan ett antal år tillbaka kan man även följa de som

⁴⁰ Integrationsverket 2004a.

⁴¹ Berggren & Omarsson 2001.

⁴² Arai m.fl. 1999; Integrationsverket. 2003.

⁴³ Integrationsverket 2004a.

⁴⁴ Se tex Arai mfl 1999; Lange 2000. För en kort översikt se även SOU 2005:56 s. 291-293.

⁴⁵ Behtoui & Neergaard, opublicerat material.

gör en anmälan om etnisk diskriminering till DO.⁴⁶ Sammantaget tyder det här materialet på att det finns en spridd uppfattning (även bland personer med svensk bakgrund) att personer med utländsk bakgrund riskerar att utsättas för diskriminering i samband med personalrekrytering.

Utöver övergripande och generella studier som visat på förekomst av etnisk diskriminering finns det ett antal studier som fokuserat på olika aspekter av etnisk diskriminering och rekrytering. I en studie av socialt kapital och sociala nätverks betydelse för möjligheten att få anställning i en stor kommun visar Behtoui på systematiska skillnader mellan personer födda utanför Nordväst-europa och svenskfödda.⁴⁷ Resultatet av studien visar på förekomst av vad forskare kallar diskriminering i kontakter, vilket i kombination med att informell rekrytering dominerar försämrar situationen för personer med utländsk bakgrund.

3.3 Experiment

I vilken grad etnisk diskriminering förekommer i rekryteringsprocessens inledande skede har studerats på olika sätt. En internationell metod, ”situation testing”, har använts för att genom experiment under verkliga förhållanden studera förekomsten och frekvensen av etnisk diskriminering.⁴⁸ Metoden bygger på att personer med likvärdiga meriter men med olika ”etniska egenskaper” kontaktar arbetsgivare som söker arbetskraft för att i första steget se om de blir uppmuntrade att söka anställningen. I andra steget söker personerna jobbet för att se om de blir kallade till intervju. Slutligen i tredje steget deltar de på intervjuer för att se om de får jobbet. Genom att det enda som skiljer de sökande är hudfärg, namn och/eller födelseland kan man ur resultaten få fram tydliga siffror på etnisk diskriminering. Svensk forskning har varit hindrad att genomföra sådana studier⁴⁹ men studier har gjorts i många andra europeiska länder och i USA och Kanada. Generellt har dessa studier visat att drygt 30 procent av alla jobb är stängda på grund av etnisk diskriminering. I Sverige har en mindre studie (både i

⁴⁶ Se DO:s hemsida (2005-10-30, <http://www.do.se/o.o.i.s?id=1835>). Det är dock känt inom DO att det bara är en bråkdel av vad som faktiskt förekommer som anmäls, eftersom det ofta bl.a. saknas kunskap om möjligheten att anmäla och då det ibland finns ett motstånd mot att anmäla.

⁴⁷ Behtoui 2004.

⁴⁸ Cross m.fl. 1991; Zegers de Bejl 2000; Turner m.fl. 2001.

⁴⁹ För en diskussion kring detta se Integrationsverket 2004b.

omfång och i antal steg) genomförts av Dagens Nyheter. Även den här studien påvisade förekomst av en betydande (men samtidigt lägre grad av) diskriminering.⁵⁰

En studie som är av särskild betydelse för utformningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar är ett pågående forskningsprojekt kring namnbyte som leds av professor Mahmood Arai. I studien undersöks skillnader mellan behandlingen av personer med utländsk bakgrund som bytt namn och de som har kvar sitt födelsenamn.⁵¹

3.4 Kvalitativa studier

Det finns några kvalitativa studier som i huvudsak visar på liknande resultat som de kvantitativa studierna kring etnisk diskriminering i rekryteringsprocessen.⁵² Den här forskningen lyfter fram hur rekryteringspersonal i en rekryteringsprocess tenderar att undervärdera kvalifikationer hos personer med utländsk bakgrund, ofta baserat på föreställningar om ”de andras” mindre (speciellt sociala) kompetens. Den här forskningen visar på de mekanismer där medvetna, men speciellt omedvetna, föreställningar får möjlighet att påverka rekryteringsprocessen. I dessa bedömningar tenderar personer med utländsk bakgrund att få det slutgiltiga omdömet ”de passar inte in”.

Begreppet homosocialitet har myntats i feministisk forskning för att synliggöra hur män väljer andra män framför kvinnor.⁵³ I svensk genusforskning har perspektivet blivit etablerat⁵⁴, men det finns fortfarande få studier som har lyft fram parallellen kring etnosocialitet⁵⁵, dvs. när personer väljs in (inte bort) på grund av deras etnicitet.

Homosocialitet och etnosocialitet har inom forskningen speciellt uppmärksammats i relation till kvalificerade anställningar. En speciell form av etnosocialitet är då personer med utländsk bakgrund får tillgång till arbeten på grund av deras underordnade position på arbetsmarknaden. Det rör sig ofta om arbeten med dålig arbetsmiljö och låg lön som kräver låg eller ingen utbildning.

⁵⁰ Artiklarna är från 2004 och fanns 2005-08-14 tillgängliga på DN:s hemsida (www.dn.se/utestangda).

⁵¹ Resultat kommer att publiceras under år 2006.

⁵² Knocke m.fl. 2003; Neergaard 2006 (under utgivning).

⁵³ Kanter 1977.

⁵⁴ Se t.ex. Holgersson 2003.

⁵⁵ Knocke m.fl. 2003:12.

Genom att utnyttja underordningen av personer med utländsk bakgrund kan arbetsgivare tillsätta mindre attraktiva anställningar med personer som bedömer att de inte kan röra sig till bättre anställningar på arbetsmarknaden.⁵⁶ Forskare har visat att etno-socialitet spelar en betydande roll vid sådana tillsättningar vid sidan av personalstrategiska bedömningar.⁵⁷

En speciell gren av diskrimineringsforskningen är de studier som påvisar hur krav på kunskaper i det svenska språket kan användas diskriminerande vid rekrytering. Ett vanligt påstående som används för att förklara situationen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund är att de har bristande kunskaper i svenska språket. Även om det kan stämma i vissa fall, visar forskning på hur svårt rekryterare kan ha att bedöma språkkunskaperna och hur de ofta förlitar sig på generella föreställningar eller på uttalet, när personer med utländsk bakgrund väljs bort.⁵⁸

Forskningen har också visat på att etnisk diskriminering förekommer både som en effekt av medvetna val men ofta (oftast) också i form av omedvetenhet, bristande kunskap, stress och dåliga rutiner. Metoder för att motverka etnisk diskriminering har ofta fokuserat på att förändra attityder och öka kunskapen om kompetensen hos de grupper som riskerar att utsättas för etnisk diskriminering. Däremot är det mindre vanligt att ett organisations- och praktikperspektiv används, där fokus i stället flyttas över på vad anställda och organisationer gör när de faktiskt rekryterar. Etnisk diskriminering i rekrytering, oavsett om det är medvetet eller omedvetet, ses huvudsakligen som ett individuellt beslut av en arbetsgivarrepresentant. Problemet med att reducera etnisk diskriminering till individuella handlingar är att förståelsen av fenomenet begränsas och att det kan osynliggöra de institutionella och samhälleliga sammanhangen i vilka etnisk diskriminering förekommer.⁵⁹

⁵⁶ Schierup & Paulson 1994; Neergaard 2004

⁵⁷ Waldinger m.fl. 2003.

⁵⁸ Bigestans 2001; Bredänge 2003.

⁵⁹ de los Reyes & Kamali 2005; SOU 2005:56.

4 Erfarenheter av avidentifierade ansökningshandlingar

4.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen ta del av tidigare erfarenheter av försök med metoder med avidentifierade ansökningshandlingar i Sverige, såväl inom ramen för den kommunala sektorn som inom den statliga förvaltningen. Utredningen bör även ta del av erfarenheter utomlands.

I det här avsnittet sammanfattar utredningen de begränsade erfarenheter som utredningen kunnat hitta kring användningen av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. Utredningen har genomfört en mindre enkät till kommuner och myndigheter där frågan nyligen varit aktuell (avsnitt 4.2.2). Därtill har utredningen följt upp enkäten genom att utredaren och en av sekreterarna besökt fyra av de arbetsgivare som har erfarenheter av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar för att ta del av och diskutera deras erfarenheter (avsnitt 4.2.3). Slutligen har utredningen sökt information utomlands om erfarenheter av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. Redovisningen av de utländska erfarenheterna bygger på samtal en av utredningens sekreterare har haft med utländska forskare, experter, och myndighetspersoner i ledande ställning (avsnitt 4.3).

4.2 Erfarenheter från Sverige

4.2.1 Inledning

I Sverige har metoden med avidentifierade ansökningshandlingar blivit närmast synonym med den metod som används i Melleruds kommun, den s.k. Mellerudsmodellen. Det finns dock andra offentliga arbetsgivare som relativt tidigt arbetat med liknande

metoder. De senaste åren har metoder med avidentifierade ansökningshandlingar blivit mer spridda och på flera håll pågår försök med olika metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. Genom att dessa försök uppmärksammats har allt fler tagit initiativ till nya försök. Det rör sig om personalenheter, mångfalds- och integrationshandläggare och representanter för politiska partier i kommuner som tagit initiativ till försök.

Med undantag för Statens kärnkraftsinspektion (SKI) har avidentifierade ansökningshandlingar enbart använts inom ramen för organiserad försöksverksamhet eller annars som informella rutiner på försök. Det finns ingen systematisk utvärdering av tillämpningen av metoderna som utredningen känner till. Utredningen har tagit del av en mindre utvärdering av Mellerudsmodellen. I de försök som pågår i Göteborgs kommun pågår dock en parallell utvärdering med Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som utvärderare.

4.2.2 Utredningens enkät

För att få information om erfarenheter med metoder med avidentifierade ansökningshandlingar formulerade utredningen en enkät med ett antal frågor. Frågorna rör initiativet till användningen av avidentifierade ansökningshandlingar, valet av metod och erfarenheterna av metoden. Enkäten skickades till ett urval av offentliga arbetsgivare som diskuterat metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. De offentliga arbetsgivarna hittades vid en genomgång av tidnings- och tidskriftsartiklar och genom muntliga referenser från kommuner som använt metoden. Enkäten sändes till arbetsgivarföreträdare vid Statens kärnkraftinspektion, Länsarbetsnämnden i Västmanland, Melleruds kommun, Göteborgs kommun, Kävlinge kommun, Jönköpings kommun, Norrköpings kommun, Borås kommun, Karlstads kommun, Borlänge kommun, Knivsta kommun, Huddinge kommun, Trollhättans kommun och Kristianstads kommun. Utredningen fick svar från samtliga utom från Huddinge kommun och Kristianstads kommun.

Svaren på utredningens enkät sammanfattas nedan.

Initiativet till att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar har kommit från tjänstemän och i kommuner även från politiker i såväl majoritetsposition som oppositionsposition. Ur ett kommunalpolitiskt perspektiv förefaller det finnas ett

relativt brett intresse för en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Initiativ till försök med sådana metoder har nämligen kommit från de flesta politiska partier. Det är samtidigt intressant att notera att då oppositionspolitiker föreslagit metoden, har majoriteten vid flera tillfällen röstat ned förslaget, oftast med hänvisning till bedömningen att ett betydande administrativa merarbete skulle uppkomma.

Det finns i huvudsak tre **metoder** som prövats på, se närmare avsnitt 4.2.3. Mellerudsmodellen utgör den mest kända. Metoden bygger på att så långt möjligt efterlikna en traditionell rekrytering. Den väsentliga skillnaden är att ett ansökningsformulär utarbetats där de vanligtvis förekommande meriterna skall presenteras på ett avidentifierat sätt. I Mellerudsmodellen används även ett s.k. personligt brev där sökanden kan berätta om sina meriter men uppmanas att skriva på ett sätt som inte avslöjar identiteten eller gruppstillhörigheten. Vid försöksverksamheten i Norrköpings kommun valde man däremot att standardisera ansökningsblanketten för att ytterligare betona avidentifieringen. Därtill valde man att inte använda sig av ett personligt brev i den initiala bedömningen. Den tredje metoden representeras av Statens kärnkraftsinspektion. Här har ansökningarna tagits emot på vanligt sätt. Däremot har man haft relativt utförliga kravspecifikationer. Avidentifieringen har skötts av en personalsekreterare som i samband med att de sökandes meriter systematiskt sammanfattats avidentifierat sammanfattningen.

Erfarenheterna så som de beskrivs i enkätsvaren är ofta nyanserade och försiktiga. Generellt finns det ett betydande stöd för idén med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Samtidigt lyfts det fram flera faktorer som problematiserar försöken och användningen av metoderna.

Med undantag för Statens kärnkraftsinspektion är all användning av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar försöksverksamhet. Det innebär att formerna ofta inte är färdigutvecklade och att det ofta rör sig om en eller några begränsade förvaltningar eller enheter som använder metoden. Det gör att underlaget för att uttala sig om de fördelar respektive nackdelar som den valda metoden medför är begränsat.

I flera enkätsvar lyfter de svarande fram att metoden kan fungera även om de samtidigt betonar att det finns problem med metoden. De är därutöver osäkra på om metoden ökar den etniska och kulturella mångfalden. Ett problem som flera lyfter fram är att en metod

med avidentifierade ansökningshandlingar medför administrativt merarbete, även om det är svårt att kvantifiera detta. Det finns nyansskillnader, eftersom en del menar att metoden resulterar i ett betydande merarbete medan andra nöjer sig med att konstatera att metoden innebär merarbete.

Ytterligare ett problem som lyfts fram i svaren är att flera försök inneburit att två parallella rekryteringsprocesser skapats till samma anställning, eftersom traditionella ansökningshandlingar har tillåtits vid sidan av de avidentifierade ansökningsformulär som utarbetats. Det leder till ökat administrativt arbete och gör det svårt att bedöma effekterna av metoden med avidentifierade ansökningshandlingar.

I flera av enkätsvaren efterlyses tydligare information om lagstiftningens möjligheter och begränsningar vad gäller en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Det är speciellt två frågor som uppmärksammas. Offentlighetsprincipen anses, i relation till metoden, problematisk. Möjligheten att rekryteringspersonal med stöd av lagstiftningen kan få information om de sökandes identitet har påtalats. Det har dock inte lämnats något konkret exempel på att den personal som skall göra bedömningen fått eller tagit del av material på ett sätt som inte varit avsett. Den andra fråga som lyfts fram i enkätsvaren rör hur man skall hantera det fallet att sökanden inte fyller i den ansökningsblankett som möjliggör metoden med avidentifierade ansökningshandlingar, utan väljer att skicka in en traditionell ansökan.

Det finns slutligen några som framför att det är önskvärt att det utvecklas IT-stöd för rekrytering med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

4.2.3 Utredningens intervjuer

Utredningen följde upp enkäten genom att besöka och intervjua representanter för fyra arbetsgivare som använt eller använder sig av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. De fyra arbetsgivarna är Statens kärnkraftinspektion (SKI), Melleruds kommun, Norrköpings kommun och Göteborgs kommun.

I avsnitt 9.2 berörs vidare ett par av de ansökningsblanketter som använts.

Statens kärnkraftsinspektion

Statens kärnkraftsinspektion har sedan år 2000 använt sig av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Metoden har bestått av utarbetade kravprofiler och inneburit att administrativ personal avidentifierat ansökningshandlingarna. Avidentifieringen har alltså gjorts inom myndigheten utan att de sökande har informerats eller behövt använda någon speciell blankett. Grunden för utarbetandet av kravprofiler finns i ett systematiskt arbete med kompetensprofiler och befattningsbeskrivningar inom organisationen som syftar till att på enhets-, avdelnings- och funktionsnivå precisera vilken kompetens organisationen behöver. Vid rekrytering utgör detta förarbetet grunden för att utveckla en kravprofil som kommuniceras ut i annonser via olika söikkanaler. När väl ansökningshandlingarna, utformade i traditionell form med merit-sammanställning, betygskopior, arbetsgivarintyg och personliga brev, kommit in har en personalsekreterare sammanställt dem i avidentifierad form. Det här momentet, som är personalintensivt, innebär att utbildning och arbetslivserfarenhet lyfts ut från de insända handlingarna och presenteras för rekryteringsgruppen utan koppling till information om sökandenas identitet eller grupptillhörighet. Rekryteringsmetoden är en integrerad del i ledningssystemet och är till skillnad från de andra exemplen inte en försöksverksamhet utan en del av den reguljära verksamheten. Metoden är väl förankrad inom organisationen även om det varierar hur positivt inställda olika rekryteringsgrupper är. De fackliga organisationerna är överlag positiva till metoden. Metoden används vid de flesta, men inte alla rekryteringar. Den görs cirka 10 rekryteringar per år. Det brukar vara omkring 35–40 sökande till varje anställning. Metoden upplevs fungera såväl praktiskt som kvalitetsmässigt även om det finns en osäkerhet om den medverkar till att öka den etniska och kulturella mångfalden. Det framhölls en del problem. Utöver den svåra frågan om metoden hjälper till att minska risken för särbehandling och öka mångfalden betonades frågor om lagstiftning (offentlighetsprincipen), administrativt merarbete samt frågan om IT-stöd vid rekrytering.

Melleruds kommun

Mellerudmodellen är den mest kända varianten av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. Initiativet till metoden kom från en projektanställd mångfaldshandläggare som fick stöd av personalchefen. Metoden bygger i huvudsak på en traditionell rekrytering där vanliga ansökningshandlingar skickas in kompletterade med ett speciellt ansökningsformulär. De sökande fyller själva i formuläret och presenterar där sina meriter på ett avidentifierat sätt. Sökanden kan på blanketten också skriva ett personligt brev där identifierande information såsom namn, kön, ålder eller ursprung inte skall avslöjas.

Ett problem som uppmärksammats är den stora andel av sökande som väljer att bara lämna in traditionella ansökningshandlingar och således inte fyller i det avidentifierade formuläret. Resultatet har blivit att man fått två parallella rekryteringsprocesser, vilket skapat viss osäkerhet i arbetet och om den samlade rekryteringsprocessen kan bidra till att minska risken för särbehandling och öka mångfalden. Trots detta är man positiv till fortsatt användning av metoden och har varit inspiratör samt delat med sig av sina erfarenheter till andra intresserade.

Norrköpings kommun

Försöksverksamheten i Norrköpings kommun har bedrivits i begränsad omfattning. En förvaltning valdes ut, delvis eftersom den förvaltningen hade tillgång till personaladministrativa resurser. Metoden med avidentifierade ansökningshandlingar utvecklades initialt med inspiration från Mellerudmodellen. Man valde dock att utforma ansökningsblanketten annorlunda. En standardiserad blankett för förvaltningen utvecklades där de olika tjänsterna inom förvaltningen täcktes in. Utifrån erfarenheten att en ansökningsblankett där de sökande skall skriva mycket, t.ex. i form av ett personligt brev, kan innebära en betydande risk för att information som avslöjar identiteten eller gruppstillhörigheten kommer med valde man att så långt möjligt utforma blanketten så att den kan fyllas i på ett sådant sätt att avidentifieringen behålls. Man försökte att så långt möjligt integrera metoden med avidentifierade ansökningshandlingar med den traditionella rekryteringsprocessen. Inga förändringar av kravprofiler eller andra åtgärder vidtogs när försö-

ket med metoden genomfördes. Metoden har hittills använts bara vid rekrytering till fyra anställningar.

De erfarenheter och problem som framhållits i samtal med utredningen fokuserar på det administrativa arbetet, ansökningsblankettens utformning och sökande som valt att bara lämna in traditionella ansökningshandlingar. Valet av förvaltning baserades på att det där fanns tillgång till administrativa resurser. Bedömningen av försöket var att ett merarbete skapades först och främst beroende på att flera personer måste involveras i rekryteringsprocessen för att bevara avidentifieringen. Bland chefer och övrig personal fanns det en osäkerhet om hur metoden skulle hanteras och relationen mellan de ansökningar som kom in på traditionellt sätt respektive enligt metoden. Mycket arbete har lagts ned på att utforma en ansökningsblankett som producerar tillräcklig information och samtidigt garanterar avidentifieringen. Här har försöksverksamheten inneburit ett nytänkande och resulterat i en utveckling av ansökningsblanketten. Ett betydande antal sökande valde bort ansökningsblanketten till förmån för enbart en traditionell ansökan. Det finns ingen systematisk uppföljning om vem som valde enbart traditionell ansökan och varför. Det noterades dock, vilket skiljer sig från erfarenheterna i Melleruds kommun, att även personer med utländsk bakgrund i betydande omfattning valde enbart en traditionell ansökan.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att omfattningen av försöksverksamheten i Norrköpings kommun varit begränsad och berört så få anställningar att man anser sig inte ha erfarenhet och kunskap nog för att göra några generella bedömningar av om metoden är effektiv.

Göteborgs kommun

Göteborgs kommun bedriver för närvarande den mest omfattande försöksverksamheten med avidentifierade ansökningshandlingar. Försöksverksamheten är ett resultat av en motion till kommunfullmäktige. Tre av kommunens förvaltningar är engagerade i verksamheten och utvecklar var för sig de konkreta metoderna. Det är för tidigt att dra några slutsatser av försöket. Anledningen och bakgrunden till försöket är att mångfald, dvs. att personalen skall spegla befolkningssammansättningen, är en av kommunens prioriterade mål. Försöket är en del av ett större arbete kring mångfalds-

och jämställdhetsfrågor med fokus på hela rekryteringsprocessen. Således ses avidentifierade ansökningshandlingar som ett delmoment i utvecklingen av en rekryteringsprocess som i högre grad än i dag fokuserar på kompetens och därigenom minskar risken för särbehandling och bidrar till att öka mångfalden bland personalen.

Ett unikt inslag i försöket är att det parallellt bedrivs ett utvärderingsprojekt av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) med Olof Åslund som ansvarig för projektet. Utvärderingen bedrivs som en implementeringsstudie med fokus på metodens tillkomst och utveckling, själva metodupplägget och genomförandet av det initiala urvalet med hjälp av metoden. Därtill skall utvärderingen kartlägga politikernas och den inblandade personalens syn på metoden och deras erfarenheter av genomförandet. Utvärderingen kommer att baseras på skriftlig dokumentation och intervjuer, eventuellt kompletterad med en uppföljande enkätstudie. På planeringsstadiet finns en andra fas där utfallet av metoden skall studeras. Med hjälp av dokumentation från anställningsprocesserna och med ett jämförande perspektiv av de ingående förvaltningarna vill man få en bild av metodens effektivitet och dess påverkan på sökande.

4.2.4 Sammanfattning

Det finns i dagsläget ingen systematisk kunskap om effekterna av användningen av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar. De olika arbetsgivarna har använt sig av skilda metoder. Arbetet med att utveckla metoder med avidentifierade ansökningshandlingar har inneburit att rekryteringsfrågor fått en större roll i organisationerna generellt eller i kombination med frågor om motverkande av särbehandling och ökad mångfald. Det finns samtidigt ett betydande stöd bland arbetsgivare och politiker för användningen av sådana metoder. De frågeställningar som lyfts fram kan sammanfattas i följande punkter:

- Det administrativa merarbetet
- Lagstiftningen och möjligheterna att endast ta emot avidentifierade ansökningshandlingar
- Lagstiftningen (offentlighetsprincipen) och möjligheten att de sökande blir identifierade
- Behovet av IT-stöd

- En osäkerhet om metoden minskar risken för särbehandling och bidrar till att öka mångfalden

4.3 Utländska erfarenheter

Utredningen har sökt utländska erfarenheter av användningen av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar och utländsk forskning kring sådana metoder. Det har visat sig att det finns mycket lite erfarenhet och forskning att uppbringa.

Utredningen har samtalat med personer som är väl insatta i mångfalds- och antidiskrimineringsarbete i Kanada, Storbritannien och USA samt haft en kort diskussion med den franska ministern för mångfald. Nedan sammanfattas den information om metoder med avidentifierade ansökningshandlingar som utredningen fått. Viss kortfattad information lämnas också allmänt om mångfalds- och antidiskrimineringsarbetet i de berörda länderna. Den informationen har bl.a. hämtats från den kunskapssammanställning som finns i betänkandet från Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.⁶⁰

4.3.1 USA

USA, med sin historia präglad av slaveri och rasism, men också av en stark medborgarrättsrörelse som arbetat mot rasism och diskriminering och för jämlika möjligheter och mångfald, är på många sätt ett föregångsland i utarbetandet av en antidiskriminerings- och mångfaldspolitik för etnisk och kulturell mångfald.⁶¹ Politiken kännetecknas av starka antidiskrimineringslagar samt viss lagstiftning kring s.k. positiv särbehandling. Generellt följer lagstiftningen en politisk tradition som innebär individuell rättighetslagstiftning med stark civilrättslig karaktär, även om det finns andra inslag såsom lagstiftning om s.k. mångfaldsklausuler vid offentlig upphandling.

Genom samtal med forskare och experter vid Cornell University har utredningen samlat information kring mångfalds- och antidiskrimineringsarbete fokuserat på rekryteringsprocessen. Informationen nedan är i huvudsak baserad på ett längre samtal med

⁶⁰ SOU 2005:56.

⁶¹ För en översikt se SOU 2005:56 sid. 473-490.

Christopher J. Metzler, Director of Diversity Management and Equal Employment Opportunities vid Cornell University.

Metoder med avidentifierade ansökningshandlingar har inte fått något systematiskt genombrott i USA. Antidiskriminerings- och mångfaldslagstiftningen fokuserar nämligen på att motverka diskriminering och öka mångfald utan att intervensera i hur anställningsprocedurer organiseras. Undantag gäller i de fall en arbetsgivare dömts för diskriminering. Då kan det krävas förändringar av speciella rekryteringsprocedurer. I lagstiftningen finns även krav på att arbetsgivare skall kunna visa på sitt arbete mot diskriminering och för mångfald genom statistik över personalförändringar. Vid rekrytering kompletteras ofta bedömningen av formell utbildning och arbetslivserfarenhet med olika former av tester, som avses mäta färdigheter eller psykologiska egenskaper. Inom den offentliga sektorn är testning vanligare än inom den privata sektorn, och testerna är där också i högre grad standardiserade.⁶² Antidiskriminerings- och mångfaldsutbildning är en ofta använd metod för att minska risken för diskriminering. Utbildningen riktar in sig på dels att skapa medvetenhet om fördomar och förutfattade meningar, dels att utveckla institutionella procedurer som utifrån denna medvetenhet kan motverka risken för diskriminering. Fokus är här i regel på intervjusituationen vid rekrytering, och de metoder som lyfts fram är bl.a. att använda sig av rekryteringsgrupper med en mångfald av erfarenheter och att utforma intervjufrågor och intervju miljön på ett sådant sätt att utslag av fördomar kan minimeras.

Att metoder med avidentifierade ansökningshandlingar inte används i någon större utsträckning beror enligt uppgift dels på rekryteringsprocessens utformning med ett betydande inslag av tester, dels på att lagstiftningen gör det problematiskt att använda sådana metoder eftersom det kan ge en grund för en sökande, som upplever sig ha blivit diskriminerad, att stämma arbetsgivaren. Det finns dock indikationer på att metoder med avidentifierade ansökningshandlingar används i åtminstone någon utsträckning som ett internt arbetssätt inom privata företag. Det finns dock ingen systematisk kunskap om användning av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar som kan vara av direkt relevans för utredningen.

⁶² Användningen av testning i rekryteringsprocesser har resulterat i att även tester bedöms utifrån om de kan ha en (indirekt) diskriminerande verkan på vem som får höga resultat.

4.3.2 Kanada

Kanada brukar ofta framhållas som ett framstående exempel på att en politik baserad på multikulturalism kan genomföras. I samband med konferensen Metropolis⁶³ har en av utredningens sekreterare deltagit i några seminarier om hur myndigheter i Kanada arbetar mot diskriminering och för mångfald och diskuterat med forskare och myndighetsföreträdare. Av speciellt intresse för utredningen har varit samtal med företrädare för de s.k. kommissionerna för mänskliga rättigheter (Human Rights Commissions).

I Kanada finns det en generell lag om mänskliga rättigheter, som förbjuder diskriminering baserad på en mängd olika egenskaper inom de federala myndigheterna och de områden som står under den federala regeringens inflytande, bl.a. arbetslivet. Därtill finns det en speciell federal lag för arbetslivet och anställning, lagen om rättvisa vid anställning, som gäller för alla privata och offentliga arbetsgivare med fler än 100 anställda. Lagen betonar rättvisa möjligheter till anställning och ålägger arbetsgivare att utforma riktlinjer och styrintstrument för att förhindra diskriminering och att förstärka meritokratin. Målsättningen är därutöver att arbetsgivarna skall kunna visa hur de bedriver ett arbete som kan leda fram till en rimlig representation av kvinnor, ursprungsbefolkning, funktionshindrade och etniska minoriteter. Lagstiftningen fokuserar på vad arbetsgivare inte får göra i form av såväl direkt som indirekt diskriminering. Det är vidare arbetsgivarnas skyldighet att övervaka personalsammansättningen så att den utvecklas mot ökad mångfald. Det är dock upp till varje arbetsgivare att själv utforma sådana metoder i sin verksamhet som leder till de resultat som lagen anger. När en arbetsgivare har fällts för diskriminering, kan det dock ges konkreta instruktioner om hur regelverk och procedurer skall förändras.

Metoder med avidentifierade ansökningshandlingar är således en av en mängd alternativa och kompletterande metoder som arbetsgivare kan välja för att uppfylla lagstiftningen. Vid samtal med myndighetsföreträdare framkom det bara ett enda exempel på en (privat) arbetsgivare som använt avidentifierade ansökningshandlingar som en integrerad del av rekryteringsprocessen. Informanten kände dock inte till vilka erfarenheterna varit.

⁶³ En återkommande internationell konferens om migration, mångfald, antidiskrimineringsarbete och storstäder. Konferensen 2005 var i Toronto, Kanada (för mer information se <http://www.toronto.ca/metropolis/english/index.htm>).

Den information som sammantaget förmedlades av myndighetsföreträdare och forskare var att metoder med avidentifierade ansökningshandlingar inte var synbart förekommande i Kanada, men att det troligtvis kunde finnas enstaka arbetsgivare som använde sig av sådana metoder. I stället fokuserar de metoder som används för att minska risken för särbehandling mer på att urskilja moment inom arbetslivet där det finns risker för särbehandling för att kunna förändra dessa moment. Det finns stora likheter med de metoder som används i USA. Fokus ligger på att övervaka utvecklingen av mångfald som en indikator på om diskriminering förekommer och i så fall i vilken form. Därutöver koncentrerar man sig på att utveckla mångfalds- och antidiskrimineringsplaner som innebär en formalisering av interna rutiner för att därigenom upptäcka och undanröja direkt eller indirekt diskriminerande procedurer. Slutligen spelar även här domstolsväsendet och civilrättsliga stämningar en betydande roll i arbetet med att motverka diskriminering.

4.3.3 Frankrike

Frankrike har under lång tid, till skillnad från bl.a. anglosaxiska länder, Nederländerna och Sverige, knappast fört en uttalad integrations- och antidiskrimineringspolitik. Under de senaste åren har situationen förändrats något, bl.a. genom att det har tillsatts en särskild minister med uppdrag att främja jämlika rättigheter.

I Frankrike har det under de senaste åren utvecklats en diskussion kring om en metod med avidentifierade ansökningshandlingar bör införas. Diskussionen har först och främst fokuserat på den offentliga sektorn, men det har även förts fram tankar om att metoder med avidentifierade ansökningshandlingar bör användas också i den privata sektorn.

Utgångspunkten för diskussionen har varit en allt tydligare kunskap om att personer med utländsk bakgrund särbehandlas i rekryteringsprocessen. Det pågår ett arbete med att utarbeta ett konkret förslag till en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Det är dock i dagsläget oklart vad som kommer att föreslås. Det är oklart t.ex. om förslaget kommer att innebära att metoden skall vara obligatorisk och vilka arbetsgivare som kan komma att beröras. Vidare diskuteras om metoden skall ses som ett komple-

ment till den normala rekryteringsprocessen eller om metoden skall ersätta traditionell rekrytering.

4.3.4 Storbritannien

Storbritannien är det land i Europa som oftast lyfts fram som det mest utvecklade vad det gäller politik mot diskriminering och för mångfald. Det är enligt lag förbjudet att diskriminera på grund av "ras", hudfärg, nationalitet och etnicitet. Lagstiftningen täcker centrala samhällssfärer, såsom bostadsmarknaden, arbetslivet och utbildningsväsendet, och gäller i övrigt vid marknadstransaktioner. Lagstiftningen gör det möjligt att vidta aktiva åtgärder för att etniska minoriteter skall kunna konkurrera på lika villkor inom bl.a. arbetslivet, men den tillåter inte s.k. positiv särbehandling vid beslut om anställning. Den samordning av olika diskrimineringslagar som genomförts i Kanada diskuteras även i Storbritannien som en metod för ett enhetligare och starkare arbete mot diskriminering.

Kommissionen för rasjämlighet (Commission for Racial Equality, CRE) och en enhet inom inrikesdepartementet arbetar för att förverkliga lagstiftningen och för att övervaka att såväl offentliga som privata aktörer följer lagstiftningen. Kommissionen kan företräda individer som anser sig ha blivit utsatta för diskriminering och försöker att påverka procedurer och regelverk för att motverka risken för speciellt indirekt diskriminering. Därtill drivs mer generella, branschspecifika eller sektorsspecifika kampanjer för att upplysa om lagstiftningen och för att informera om metoder för att öka mångfald och minska diskriminering.

Övervakning genom att mångfalden mäts, ofta i form att enkäter eller blanketter där anställda får definiera sig själv utifrån kategorier som fångas av lagstiftningen, är en metod som används i hög grad. I likhet med USA och Kanada förekommer det ett betydande inslag av utbildning. Utöver mer traditionell utbildning kring lagstiftningen och risken för att egna fördomar påverkar utfallet finns det även mer konkreta utbildningar om att bl.a. genomföra rekryteringsprocesser som minskar risken för särbehandling.

Utredning har haft kontakt med företrädare för Kommissionen för rasjämlighet och för London stad samt en mångfaldskonsult med erfarenhet från kommunala procedurer kring rekrytering. De kände inte till någon arbetsgivare som använder sig av metoder med

avidentifierade ansökningshandlingar och hade följaktligen inte heller några systematiska kunskaper om effekten av sådana metoder.

4.3.5 Sammanfattning

Utredningen har inte kunnat hitta något exempel på att metoder med avidentifierade ansökningshandlingar har använts utomlands på ett systematiskt sätt. Det har bara kommit fram några få, närmast anekdotiska, exempel på att enskilda arbetsgivare använt sådana metoder utomlands. Därför har utredningen inte heller kunnat hitta några systematiska utvärderingar eller erfarenheter av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar.

En förklaring till att metoden använts enbart i liten omfattning och inom enskilda organisationer som kommit fram är hur antidiskrimineringsarbetet bedrivits i de anglosaxiska länderna. Arbetet i de här länderna har huvudsakligen utvecklats inom en politisk styrtradition på arbetsmarknaden som vilar på individuella rättigheter. Kanada, Storbritannien och USA har huvudsakligen arbetat med att minska diskrimineringen genom att inom ramen för en stark antidiskrimineringslagstiftning ålägga arbetsgivare att utarbeta rekryteringsprocedurer som är fria från diskriminering och kräva att arbetsgivaren kan visa att resultaten av rekryteringen inte tyder på förekomst av diskriminering. Däremot har man i dessa länder låtit bli att reglera, eller lämna konkreta förslag om, hur rekryteringsproceduren skall organiseras.

Frankrike, som för närvarande överväger förslag till en metod med avidentifierade ansökningshandlingar, framstår som nytänkande.

5 Regler om anställningsförfarandet i offentlig sektor

5.1 Inledning

I utredningsdirektiven talas det om en metod med aidentifierade ansökningshandlingar som 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. Om man med ”arbetsgivaren” avser bara just den person som har att fatta anställningsbeslutet, kan man i och för sig föreställa sig en tillämpning av metoden som inte innefattar någon medverkan av sökandena. Annan personal på arbetsgivarmyndigheten än den person som har att fatta anställningsbeslutet skulle då sköta aidentifieringen. Det är dock uppenbart att det inte är en sådan metod som avses i utredningsdirektiven, eftersom denna metod redan torde tillämpas allmänt i större organisationer i såväl privat som offentlig sektor, där handläggande personal föredrar bara relevanta uppgifter för beslutsfattaren. Arbetsgivarverket rekommenderar t.ex. att det som en förberedelse inför anställningsbeslutet upprättas en förteckning över sökandena med bara vissa uppgifter.⁶⁴

Med en metod med aidentifierade ansökningshandlingar avser utredningen därför en metod som på ett eller annat sätt förutsätter medverkan från sökandena.

I detta avsnitt berörs rättsregler som gäller för anställningsförfarandet i offentlig sektor och som kan ha betydelse för tillämpningen av en metod med aidentifierade ansökningshandlingar. Efter ett inledande, kort, avsnitt om internationella regler (avsnitt 5.2) berörs reglerna i förvaltningslagen (1986:223), som tillämpas när anställningsbeslutet utgör myndighetsutövning (avsnitt 5.3). Därefter berörs det allmänna kravet på saklighet och opartiskhet

⁶⁴ Arbetsgivarverkets cirkulär 1987:A8 s. 85 f.

som gäller för all verksamhet inom den offentliga förvaltningen enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (avsnitt 5.4). Sedan berörs lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet, som innehåller dels särskilda förbud mot diskriminering bl.a. vid åtgärder under anställningsförfarandet, dels i ett par fall krav på aktiva åtgärder vid bl.a. rekrytering (avsnitt 5.5). Lagstiftningen om företrädesrätt till anställning och skyldigheten att omplacera uppsägningshotade arbetstagare berörs härnäst (avsnitt 5.6). Därefter berörs i skilda avsnitt vad som gäller särskilt för anställningsförfarandet i kommuner och landsting respektive i staten (avsnitt 5.7 respektive 5.8). Avslutningsvis berörs bestämmelser om offentlighet och sekretess såvitt har betydelse för anställningsförfarandet i offentlig sektor och utredningsuppdraget (avsnitt 5.9).

5.2 Internationella regler

5.2.1 Europarådet

Ministerkommittén inom Europarådet har antagit en rekommendation om offentliganställdas ställning i Europa.⁶⁵ När det gäller anställningsförfarandet anges i rekommendationen att systemen och procedurerna för rekrytering bör vara öppna och genomsynliga samt innehålla klara regler. Systemen och procedurerna bör tillåta att den bästa kandidaten utses som uppfyller de särskilda behov som det aktuella offentliga organet har. Staterna bör bl.a. garantera vederbörlig förtrolighet för känslig information som har lämnats inom ramen för urvalsproceduren. Det bör, särskilt när det gäller tillgången till offentliga tjänster och befordran, inte förekomma någon orättvis diskriminering på grund av bl.a. ålder, funktionshinder, kön, civilstånd, sexuell läggning, ras, hudfärg, etnisk eller nationell härkomst, bakgrund i samhället, politiska eller filosofiska åsikter och religiösa övertygelser.

5.2.2 ILO

Inom Förenta Nationernas internationella arbetsorganisation (ILO) har det utarbetats riktlinjer för skydd av bl.a. arbetssökandes

⁶⁵ Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe.

personuppgifter.⁶⁶ Av riktlinjerna framgår bl.a. att beslut som rör en arbetssökande inte bör grundas enbart på automatiserad behandling av den arbetssökandes personuppgifter.⁶⁷ För insamling av personuppgifter om sexualliv, politisk, religiös eller annan övertygelse, brottmålsdomar, fackföreningsmedlemskap och medicinska förhållanden finns det rekommendationer om särskild restriktivitet.

5.3 Anställningsförfarandet som myndighetsutövning

5.3.1 Myndighetsutövning

Ett beslut av en statlig myndighet att anställa en person betraktas som myndighetsutövning gentemot den personen och de andra sökandena.⁶⁸ En statlig myndighet har därför att i anställningsärenden beakta de bestämmelser som gäller om myndighetsutövning mot enskilda och om handläggning av ärenden. Sådana bestämmelser finns i förvaltningslagen (1986:223).

När det gäller kommuners och landstings hantering av och beslut i anställningsärenden är det mera osäkert om och i vilken utsträckning detta kan betraktas som myndighetsutövning. Frågan har berörts i ett par beslut av Justitieombudsmannen (JO).

JO (Kerstin André) har i ett ärende år 2000 klart tagit ställning för att kommunala beslut i anställningsärenden inte är myndighetsutövning och att förvaltningslagen inte är tillämplig i kommunala anställningsärenden.⁶⁹

En viktig utgångspunkt för en kommuns handläggning av ett anställningsärende är att rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det kommunala området i princip har uteslutande privaträttslig karaktär. Kommunala beslut i anställningsärenden anses därför inte utgöra myndighetsutövning. I förvaltningslagen finns det regler om dokumentation (15 §) och parts rätt att ta del av det som har tillförts ärendet (16 §). Båda bestämmelserna avser emellertid ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Följaktligen är de redan på den grunden inte tillämpliga i kommunala anställningsärenden.

⁶⁶ ISBN 92-2-110329-3.

⁶⁷ Jämför 29 § personuppgiftslagen (1998:204).

⁶⁸ Se t.ex. prop. 1993/94:65 s. 43. Se allmänt också Håkan Göransson, "Betydelsen av begreppet myndighetsutövning inom arbetsrätten" i JT 1991-92 s. 601-625.

⁶⁹ Beslut 2000-01-17, dnr 1283-1999. Se dock Håkan Göransson, "Betydelsen av begreppet myndighetsutövning inom arbetsrätten" i JT 1991-92 s. 601-625, som anför (s. 621) att kommunal tjänstetillsättning synes vara att betrakta som myndighetsutövning.

Enligt 31 § förvaltningslagen gäller inte 13–30 §§ samma lag i sådana ärenden där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Ett kommunalt beslut att tills vidare anställa en socialsekreterare kan överklagas hos länsrätten för laglighetsprövning i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Det finns dock vissa begränsningar för den som beslutet rör (se 1 § lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga). Således följer även av 31 § förvaltningslagen att lagens regler om dokumentation och partsinsyn inte är tillämpliga i kommunala anställningsärenden,

I ett beslut år 1989 ansåg JO (Hans Ragnemalm) däremot att det var diskutabelt om tillsättningen av kommunal tjänst innefattar myndighetsutövning, då det gäller icke specialreglerad tjänst.⁷⁰ De statligt reglerade kommunala anställningarna har numera avskaffats. Däremot kan det i författning finnas bestämmelser om behörighetsvillkor för och förfarandet vid vissa anställningar, t.ex. vid anställning av vissa läkare.

Förmodligen kan det mesta av kommuners och landstings hantering av anställningsärenden i dag inte betraktas som myndighetsutövning.

Enligt 11 kap. 6 kap. tredje stycket regeringsformen får en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till enskilda (dvs. den som inte är myndighet) bara med stöd av lag. Frågan om privata konsulter får anlitas av kommuner och landsting i samband med rekrytering har berörts flera gånger i uttalanden av JO. Det står klart att kommuner och landsting kan anlita privata konsulter för olika led i ett anställningsförfarande, särskilt när det gäller förberedande sonderingar. Om tillsättningsprocessen inkluderar ett reguljärt ansökningsförfarande – antingen därför att ett sådant är föreskrivet i gällande kollektivavtal, eller därför att kommunen eller landstinget ändå väljer denna väg – är detta förfarande dock enligt ett uttalande ett moment i själva tillsättningsärendet, som skall handläggas av vederbörande organ hos kommunen eller landstinget.⁷¹ Det har någon gång ansetts direkt olämpligt att ansökningarna ges in till konsulten.⁷² Det har ansetts viktigt att konsultens förberedande arbete hålls åtskilt från själva tillsättningsärendet, som är ett ärende som är förbehållet kommunen eller landstinget.⁷³

⁷⁰ JO 1989/90 s. 415.

⁷¹ JO 1989/90 s. 415 (på s. 431). Jämför dock JO 1987/88 s. 190.

⁷² JO 1992/93 s. 628 (på s. 630). Jämför dock JO 1987/88 s. 190.

⁷³ JO 2003/04 s. 442.

5.3.2 Förvaltningslagen

Vid handläggning av anställningsärenden har myndigheten att följa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), om det inte i annan lag eller i förordning finns avvikande bestämmelser (2 §). Bestämmelserna i 13–30 §§ förvaltningslagen gäller dock som framgår av det ovan citerade uttalandet av JO under inga förhållanden för kommuners och landstings handläggning av anställningsärenden (31 §).

I detta avsnitt berörs vad som gäller enligt förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer, utom principer om saklighet och opartiskhet, vilka i stället berörs särskilt i avsnitt 5.4.

I 7 § förvaltningslagen finns det ett allmänt stadgande av närmast målsättningskaraktär om att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Detta allmänna stadgande kan inte anses i och för sig hindra ett införande av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar när det finns goda sakskalet för det. Vid utformningen av metoden måste däremot givetvis stadgandet beaktas.

Det finns inget generellt krav i lag eller förordning på att en ansökan om anställning skall ske skriftligt. En myndighet torde ha att beakta alla skriftliga ansökningar. Myndigheten torde däremot själv få bedöma om en muntlig ansökan kan godtas.⁷⁴ Om en muntlig ansökan godtas, skall de muntliga uppgifter som kan ha betydelse för utgången av anställningsärendet antecknas av den statliga myndigheten (15 §). Om myndigheten bestämt sig för att för en viss anställning tillämpa en metod med avidentifierade (skriftliga) ansökningshandlingar och informerat om detta, torde det vara ett sakligt skäl för att inte godta muntliga ansökningar.

Har en myndighet inlett ett anställningsärende, t.ex. genom att informera om en ledig anställning, torde myndigheten ha att beakta alla skriftliga ansökningar som kommer in till myndigheten (i rätt tid). Det gäller även om sökanden inte skulle ha följt myndighetens anvisningar om hur ansökan skall utformas, t.ex. inte använt ett av myndigheten anvisat formulär eller inte lämnat vissa uppgifter bara i ett förslutet kuvert. Myndigheten får alltså inte avvisa ansökan bara därför att sökanden inte följt myndighetens anvisningar om ansökans utformning. Är ansökan ofullständig, bör myndigheten ge sökanden vägledning om hur bristen skall botas (4 §). Är an-

⁷⁴ Prop. 1985/86:60 s. 26.

sökan å andra sidan inte ofullständig utan tvärtom innehåller mer, oförsluten, information än vad myndigheten gett anvisningar om, får myndigheten som sagt inte avvisa ansökan eller bortse från överskottsinformation, om den har betydelse i anställningsärendet.

En myndighet får alltså ge anvisningar om hur en ansökan om anställning skall eller bör utformas, men myndigheten får inte bortse från relevant information som faktiskt kommit in till myndigheten oberoende av om anvisningarna har följts eller inte. Vid utformningen av anvisningarna har myndigheten att beakta den allmänna bestämmelsen om att varje ärende skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 §).

Även om myndigheten som sådan således inte får avvisa eller bortse från relevant information som inte lämnats enligt givna anvisningar, får myndigheten bestämma vilken personal hos den som i varje skede får ta del av informationen. Det finns alltså inte något som hindrar att en anställd vid myndigheten som annars inte är inblandad i anställningsärendet med ledning av den inkomna informationen, såsom ett handläggningshjälpmedel, upprättar en ansökan enligt anvisningarna och presenterar bara denna för de personer som har att handlägga och besluta i anställningsärendet.

Det finns inte något krav på att en skriftlig ansökan om anställning skall vara egenhändigt undertecknad, men myndigheten kan begära att sökanden undertecknar ansökan (10 § tredje stycket).

Det finns inte i förvaltningslagen något formellt krav på att en ansökan skall innehålla namnet på sökanden. Eftersom en myndighet inte kan fatta ett för den enskilde gynnande anställningsbeslut utan att veta vem denne är, har det dock ansetts självklart att sökanden anger sitt namn i ansökan. Så här skriver t.ex. Hans Ragnemalm:⁷⁵

Nödvändigt är naturligtvis att en inkommen handling upplyser om vem som är avsändare. För att man skall kunna identifiera honom och för att underlätta fortsatta kontakter med honom är det också lämpligt, att vissa andra data lämnas. Enligt FPL [förvaltningsprocesslagen, som gäller för förvaltningsdomstolar] 3 § skall ansöknings- eller besvärshandling från enskild innehålla uppgift om hans namn, yrke, personnummer eller organisationsnummer, adress och telefonnummer samt förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom; motsvarande uppgifter skall också lämnas om ställföreträdare eller ombud

⁷⁵ Förvaltningsprocessrättens grunder, Sjunde upplagan 1992, s. 52.

liksom om eventuell motpart. Fastän FL [förvaltningslagen] saknar uttryckligt stadgande härom, bör samma uppgifter lämnas vid väckande av talan hos förvaltningsmyndighet.

Det får anses otillåtet att en myndighet ger anvisningar om att en ansökan om anställning skall eller bör göras på ett sådant sätt att myndigheten inte har någon möjlighet alls att komma i kontakt med den som lämnat in ansökan (jämför 7 §).

En ansökan anses enligt huvudregeln komma in till en myndighet den dag då handlingen anländer till myndigheten eller på annat sätt kommer en behörig tjänsteman till handa (10 §). Även uppgifter som finns i ett förslutet kuvert som bifogats ansökan anses alltså ha kommit in till myndigheten i förvaltningslagens mening.

I förvaltningslagen finns det bestämmelser om jäv för den som skall handlägga ett ärende (11 och 12 §§). Den som skall handlägga ett ärende är jävig bl.a. om saken angår honom eller henne själv eller någon närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne själv eller någon närstående, eller om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes opartiskhet i ärendet. Att den som skall handlägga ett anställningsärende är uppenbar vän eller ovän med någon som ansökt om anställning är typiskt sett en sådan omständighet som gör handläggaren jävig. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne, skall också självmant ge det till känna. Den som är jävig får inte handlägga ärendet, men den jävige handläggaren får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Från jäv kan bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. I samband med att jävsreglerna ursprungligen infördes anfördes beträffande ärenden där frågan om opartiskhet saknar betydelse följande:⁷⁶

Att i sådana fall upprätthålla ett krav på att ingen jävsgrund får vara för handen skulle enligt arbetsgruppens mening vara en onödig formalism och dessutom i många fall ganska opraktiskt. Detta gäller exempelvis beträffande sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den art att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. Har den beslutande i realiteten ingen valmöjlighet, kan han inte handla partiskt. Samtidigt måste emellertid hållas i minnet att även ärenden av nyss angivna slag i en del fall kan vara kontroversiella och erbjuda valmöjligheter eller kräva mer djupgående överväganden. Skulle detta vara

⁷⁶ Prop. 1970:30 s. 344.

fallet, bör givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Vid avgränsningen av de fall, i vilka det bör vara tillåtet inom förvaltningen att bortse från det som formellt utgör jäv, bör stor försiktighet iakttas. I alla tveksamma fall bör jäv beaktas. Endast om det är uppenbart att frågan om jäv saknar betydelse, bör det vara möjligt att se bort från ett förhållande som konstituerar jäv.

Stor försiktighet har således anbefallts när det gäller att bortse från jäv. Som exempel på fall där man faktiskt kan bortse från jäv har dock uttryckligen nämnts att någon inte kan handla partiskt. Bertil Wennergren har uttryckt det så att när frågan om partiskhet eller opartiskhet faktiskt inte kan uppkomma, skall man heller inte behöva tänka på jäv.⁷⁷ Att den eller de som skall handlägga ett anställningsärende till följd av avidentifiering av ansökningshandlingarna faktiskt inte känner till en jävsgrundande omständighet, t.ex. att en sökande är en långvarig ovän, gör naturligtvis att de aktuella personerna faktiskt inte heller kan handla partiskt. När avidentifieringen bryts och den jävsgrundande omständigheten sålunda kommer i dagen, skall den aktuella tjänstemannen självklart omedelbart ge omständigheten till kända och avträda från fortsatt handläggning av ärendet. Bestämmelserna om jäv kan således inte anses hindra tillämpningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

En sökande som vill lämna kompletterande uppgifter muntligt till en statlig myndighet, skall få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång (14 § första stycket). Den statliga myndigheten skall anteckna de muntliga uppgifter som kan ha betydelse för utgången av anställningsärendet (15 §). En statlig myndighet torde inte generellt få förvägra de som ansökt om anställning att lämna kompletterande uppgifter muntligt. Om den statliga myndigheten bestämt sig för att för en viss anställning tillämpa en metod med avidentifierade ansökningshandlingar, torde myndigheten med hänsyn till arbetets behöriga gång kunna förvägra sökandena att lämna kompletterande muntliga uppgifter på ett sätt som är oförenligt med den tillämpade metoden. Den statliga myndigheten bör i förekommande fall hänvisa sökanden att återkomma när avidentifieringen brutits.

En sökande har rätt att på begäran hos en statlig myndighet ta del av det som har tillförts anställningsärendet (16 §). Denna särskilda rätt till s.k. partsinsyn för sökanden gäller utöver den rätt att

⁷⁷ Bertil Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete – Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun, Andra upplagan 2004, s. 77.

ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen som var och en har. Den statliga myndigheten behöver dock inte självständigt underrätta sökandena om vad som tillförts ett anställningsärende innan myndigheten avgör ärendet (17 § första stycket 2). Den statliga myndigheten är för övrigt inte ens skyldig att motivera ett anställningsbeslut (20 § första stycket). Myndigheten bör dock i efterhand på begäran berätta för en sökande vilka skälen för beslutet varit (20 § andra stycket).

Rätten till partsinsyn på begäran hos statliga myndigheter gäller ”det som har tillförts ärendet”. I det fallet att en metod med oidentifierade ansökningshandlingar används som innebär att sökandena, t.ex. i förslutna kuvert, lämnar vissa uppgifter som myndigheten inte genast skall ta del av kan man fråga sig om det som myndigheten inte ännu tagit del av har på det avsedda sättet tillförts ärendet. Som nämnts tidigare anses även handlingarna i det förslutna kuvertet ha kommit in till myndigheten när de anlät dit (10 §).

Motivet för bestämmelsen om partsinsyn har främst varit att en part skall få möjlighet att kontrollera hur myndigheten handlägger hans eller hennes ärende.⁷⁸ För att uppfylla det angivna motivet för bestämmelsen, krävs det inte att en sökande får insyn i sådant som myndigheten själv inte ännu tagit del av.

I förarbetena till bestämmelsen om partsinsyn anges vidare:⁷⁹

Som framhållits av regeringsrättens ledamöter torde minnesanteckning eller annan uppteckning, som avses i 2 kap. 4 § [numera 9 §] TF [tryckfrihetsförordningen], inte generellt böra omfattas av parts rätt till insyn i utredningsmaterialet. Det bör ligga i myndighetens hand att avgöra om en sådan uppteckning skall tillföras ärendet eller inte. Innehåller uppteckningen sakuppgifter, som är av betydelse för ärendets avgörande, bör den tillföras ärendet. I så fall bör självfallet ses till att parten på lämpligt sätt får kännedom om uppgifterna. Rör det sig däremot om en föredragningspromemoria, som utöver rättslig utredning endast innehåller en sammanställning av redan kommunicerat sakmaterial, synes bara undantagsvis kunna föreligga skäl att promemorian skall tillföras ärendet före avgörandet (jfr, K1LU 1957:1 s. 16).

Handlingar, som avses i 2 kap. 5 § andra stycket tredje punkten TF [tryckfrihetsförordningen], torde i regel böra betraktas som tillförda det ärende som de hänför sig till redan före ärendets avgörande. Även i fråga om sådana handlingar bör det ytterst ligga i myndighetens hand att avgöra när så skall anses vara fallet.

⁷⁸ Prop. 1971:30 s. 441.

⁷⁹ Prop. 1971:30 s. 442.

Som framgår av det citerade förarbetsuttalandet har det i åtminstone ett par fall ansetts ligga i myndighetens hand att bestämma om eller när sådant som (ännu) inte är allmänna handlingar skall anses ha tillförts ett ärende på ett sådant sätt att det finns rätt till partsinsyn. Däremot verkar det svårt att finna stöd för att sådant som kommit in (i förvaltningslagens mening) i ett ärende och som redan utgör allmänna handlingar, som vem som helst har rätt att ta del av med stöd av offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, inte skulle anses ha "tillförts ärendet". Slutsatsen är alltså att det finns en rätt till partsinsyn även avseende sådant som finns i förslutna kuvert hos myndigheten, om materialet utgör allmänna handlingar.

5.3.3 Instruktioner till myndighetens personal

Myndigheter har möjlighet att instruera sin personal hur ett anställningsärende skall handläggas, t.ex. ge instruktioner om att förslutna kuvert inte får öppnas. Myndigheter har också möjlighet att bestämma vilka arbetsuppgifter som respektive arbetstagare skall utföra (inom ramen för sin arbetskyldighet), dvs. att organisera arbetet. Det följer av arbetsgivarens arbetsledningsrätt och arbetstagarnas däremot svarande lydnadsplikt som förekommer i varje anställningsförhållande.

Myndighetens instruktioner får dock givetvis inte komma i konflikt med någon författning. Är myndigheten på grund av rätt till partsinsyn eller enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen skyldig att lämna ut sådant som finns i förslutna kuvert, får myndigheten t.ex. inte ge sin personal sådana instruktioner att skyldigheterna inte kan fullgöras. Instruktionerna får inte heller gå ut på att personalen inte skall utnyttja sina grundlagsfästa rättigheter såsom medborgare, t.ex. låta bli att av nyfikenhet begära att få titta på allmänna handlingar. Det torde också vara otillåtet att myndigheten som en sanktion i bestraffningssyfte vidtar en åtgärd mot en anställd för att han eller hon utnyttjat sin grundlagsfästa rätt enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

5.3.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande sägas om handläggningen av anställningsärenden enligt förvaltningslagen (1986:223) och allmänna förvaltningsrättsliga principer (utom principer om saklighet och opartiskhet, se avsnitt 5.4).

Myndigheter får ge anvisningar om hur en ansökan skall eller bör utformas, så länge anvisningarna innebär att ärendet kan handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efterställs. Myndigheter får dock inte avvisa eller annars bortse från relevant information som faktiskt kommit in till myndigheten oberoende av om anvisningarna har följts eller inte. Myndigheter har möjlighet att instruera sin personal hur ett anställningsärende skall handläggas, men instruktionerna får inte komma i konflikt med någon författning. Så snart en jävsgrundande omständighet faktiskt uppdragas, måste den beaktas. En sökande har hos en statlig myndighet rätt att ta del av allt det som tillförts anställningsärendet, inklusive sådant som kommit in till myndigheten i särskilt förslutet kuvert.

Det kan tilläggas att bestämmelserna i förvaltningslagen inte skall tillämpas i den utsträckning det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller i en förordning (3 §). Det finns därför inte något i förvaltningslagen som hindrar att det i lag eller förordning ges föreskrifter om att myndigheter får tillämpa en viss metod med oidentifierade ansökningshandlingar.

5.4 Saklighet och opartiskhet skall iakttas

5.4.1 Grundlagsbestämmelsen

I 1 kap. regeringsformen finns det allmänna regler om statskicketets grunder och om utövningen av den offentliga makten i Sverige.

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde, och det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person (1 kap. 2 §). Den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §).

Bestämmelsen gäller även vid kommuners och landstings anställningsförfaranden.⁸⁰

Avsikten med bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet är att ge uttryck för kravet på normmässighet i myndighetsutövningen. Bestämmelsen preciseras i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen genom en bestämmelse om att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (se avsnitt 5.8.2). Den sistnämnda bestämmelsen gäller som synes bara vid tillsättning av statliga anställningar. Det har emellertid ansetts att den allmänna bestämmelsen om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen bör leda till samma resultat som bestämmelsen om statliga anställningar.⁸¹ Att kommuner dock inte är formellt skyldiga att vid anställning tillämpa bestämmelsen i 11 kap. 9 § regeringsformen framgår av uttalanden av Arbetsdomstolen.⁸²

Arbetsdomstolen konstaterar att de åberopade bestämmelserna i 1 kap. 2 och 9 §§ regeringsformen i och för sig är tillämpliga även inom kommunal verksamhet och måste beaktas av en kommun vid exempelvis tjänstetillsättningar. Däremot ger bestämmelserna ingen vägledning i fråga om vilka meritvärderingsprinciper som skall vara avgörande vid tillsättning av tjänst. Vad gäller statlig tjänst ges emellertid sådana i 11 kap. 9 § regeringsformen. I paragrafen föreskrivs att avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Denna regel gäller dock inte för tillsättning av kommunal tjänst. Det av konstitutionsutskottet gjorda uttalandet [KU 1981/82:6 s. 13] att ”även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper som förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar” och att vissa kommuner också i praktiken tillämpar dessa principer ändrar inte på detta grundläggande förhållande. Någon skyldighet för en kommun att i ett tillsättningsärende tillämpa principerna föreligger således ej.

5.4.2 Vilken information kan bortses från?

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen analysera vilken information som det mot bakgrund av det grundlagsfästa kravet på saklighet kan vara möjlig för myndigheterna att i inledningskedet av ett rekryteringsförfarande bortse från. Eftersom bestämmelsen i 11 kap. 9 § regeringsformen bara torde vara tillämplig just ”vid till-

⁸⁰ Se t.ex. JO 1989/90 s. 415 och AD 1981 nr 169.

⁸¹ SOU 1992:60 s. 243.

⁸² AD 1981 nr 169.

sättning” av statlig tjänst, dvs. ange vad som får beaktas vid själva anställningsbeslutet, och inte i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande, utgår utredningen från att analysen skall avse bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen som är tillämplig vid all ”verksamhet” inom den offentliga förvaltningen.

Utredningen har emellertid inte kunnat finna något för den angivna frågeställningen direkt relevant rättsligt material.⁸³ Här kan bl.a. pekas på följande uttalande av Arbetsdomstolen (AD 1985 nr 129):

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet i den offentliga verksamheten är ett allmänt hållet principstadgande som ger föga ledning i konkreta situationer. I fråga om de offentliga organens uppträdande som arbetsgivare ger den närmast uttryck för den allmänna arbetsrättsliga principen om skyldigheten att handla i enlighet med god sed på arbetsmarknaden.

Analysen får därför ske med ledning av mer allmänna överväganden.

Den s.k. officialprincipen, som gäller vid myndigheters ärendehandläggning, anses innefatta ett krav på att myndigheterna ser till att deras ärenden blir så utredda som deras beskaffenhet kräver.

Det får anses stå klart att saklighetskravet innebär att en myndighet inte i något skede av handläggningen av ett anställningsärende får handla efter osakliga eller partiska grunder. Exempel på sådant otillåtet handlande kan vara att myndigheten som grund för urval till anställningsintervju använder astrologiska kriterier.

Det får vidare anses stå klart att saklighetskravet – och den nämnda officialprincipen – också innebär att handläggningen av ett anställningsärende som helhet skall ordnas så att myndigheten vid själva anställningsbeslutet kan iaktta saklighet och opartiskhet. Regeringsrätten har t.ex. uttalat att ”[a]v den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § om skyldigheten att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet följer ett krav på att beredningen skall ha en sådan kvalitet att skyldigheten kan efterlevas”.⁸⁴ Senast vid anställningsbeslutet skall myndigheten således så långt det går ha tillgång till det som det är sakligt att beakta. Att inte då beakta, i betydelsen ta del av och överväga, åtminstone allt det som samtliga sökande har tillfört anställnings-

⁸³ Jämför dock t.ex. RÅ 1996 ref. 28, där ett regeringsbeslut om förhandsbesked enligt plan- och bygglagen upphävts vid rättsprövning eftersom det bl.a. har ansetts strida mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen, och RÅ 1981 ref. 2:25.

⁸⁴ RÅ 1999 ref. 76.

ärendet får antas strida mot saklighetskravet, eller i vart fall kravet på att beakta allas likhet inför lagen.

Saklighetskravet kan därmed sägas ha en materiell sida, som innebär att bara det som är sakligt (har relevans i sammanhanget) skall styra myndighetens åtgärder under anställningsförfarandet och anställningsbeslutet, och en formell sida, som innebär bl.a. att allt det som faktiskt tillförts anställningsärendet skall beaktas, i betydelsen ta del av och överväga om det är sakligt (relevant i sammanhanget) eller inte.

Om det således är osakligt att inte innan anställningsbeslutet fattas ta del av och överväga allt det som samtliga sökande tillfört anställningsärendet, kan man fråga sig om och i vad mån det kan anses sakligt att under handläggningen av anställningsärendet vidta åtgärder utan att göra det. Är det förenligt med saklighetskravet att vidta någon mera betydande åtgärd under handläggningen, som kan ha betydelse för utgången av anställningsärendet, utan att beakta allt det som sökandena vid tillfället faktiskt har tillfört anställningsärendet? Det kan vara fråga om sådana åtgärder som yttrar sig i någon extern aktivitet och som i praktiken kan leda till en begränsning av de sökande som bedöms närmare, t.ex. att utfärda kallelser till anställningsintervju eller något test eller att ta referenser. När man väl beträffande några sökande har kallat till anställningsintervju eller test eller tagit referenser, innebär det nämligen i praktiken som regel en viss omgång och tempoförlust att ta med flera sökande. Det skulle kunna leda till att myndigheten inte i praktiken gör sig det extra besväret ens när det mot bakgrund av sakliga skäl finns fog för det.

Utredningens bedömning är att saklighetskravet, och kravet på att beakta allas likhet inför lagen, i nu berört hänseende inte kan anses innebära mera än att myndigheten senast vid anställningsbeslutet måste ha tagit del av och övervägt allt det som samtliga sökande tillfört anställningsärendet. Om myndigheten väntar med att ta del av allt det som samtliga sökande tillfört ärendet till alldeles innan anställningsbeslutet skall fattas och inte då beaktar allt det som är sakligt även om det kan innebära att anställningsbeslutet måste skjutas upp i avvaktan på t.ex. kompletterande anställningsintervjuer och referenstagning, kan å andra sidan saklighetskravet inte anses ha följts. Även om saklighetskravet inte kan anses kräva det, är det därför att rekommendera att myndigheten för att undvika fördröjningar bryter aidentifieringen och tar del av samtliga handlingar redan i samband med att någon mera betydande åtgärd

under handläggningen vidtas, t.ex. när kallelser till anställningsintervjuer sänts ut.

Saklighetskravet hindrar alltså inte att myndigheten på grundval av bara en begränsad mängd information bestämmer sig för att t.ex. till anställningsintervju kalla vissa sökande som utifrån den informationsmängden rankats högst. Men innan myndigheten så småningom fattar anställningsbeslutet, måste myndigheten beakta allt det som tillförts anställningsärendet för att kontrollera om det – mot bakgrund av den utökade informationsmängden – är sakligt att kalla ytterligare sökande och i sådant fall göra detta innan beslutet fattas. En metod med aidentifierade ansökningshandlingar kan alltså användas i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande, t.ex. för en första preliminär rangordning av ansökningarna för fortsatt behandling eller för att välja ut några sökande som skall kallas till anställningsintervju.

5.4.3 Sammanfattning och slutsats

När det gäller den i utredningsdirektiven ställda frågan om vilken information som det mot bakgrund av det grundlagsfästa kravet på saklighet kan vara möjlig för myndigheterna att i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande bortse från kan följande sägas.

Det krävs att allt det som tillförts anställningsärendet beaktats innan myndigheten fattar beslut i anställningsärendet. Myndigheten får inte i något skede av handläggningen av ett anställningsärende handla efter osakliga eller partiska grunder. Vid sådana förhållanden får det antas att myndigheten fritt kan välja vilken information den vill bortse från i inledningsskedet av ett rekryteringsförfarande så länge den begränsade information som faktiskt beaktas i detta skede inte kan anses osaklig i förhållande till den aktuella anställningen.

Att myndigheterna i inledningsskedet använder en metod med aidentifierade ansökningshandlingar i syfte att motverka osaklig behandling av arbetssökande får i sig anses förenligt med saklighetskravet. Metoden i sig har ett berättigt/legitimt och därmed sakligt syfte, men den får givetvis inte tillämpas på ett osakligt sätt.

Utredningens slutsats är således sammanfattningsvis att tillämpningen av en metod med aidentifierade ansökningshandlingar är förenlig med saklighetskravet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Myndigheterna får vid tillämpningen av metoden dock inte

- a) avidentifiera på ett sådant sätt att det som är osakligt i förhållande till den aktuella anställningen faktiskt beaktas, eller
- b) fatta beslut i anställningsärendet utan att beakta allt det som faktiskt tillförts ärendet.

Vad som är sakligt att beakta vid anställning berörs för statliga myndigheters del i avsnitt 5.8.2. Det som sägs där är inte direkt tillämpligt för kommuner och landsting, men det anförda kan tjäna som ledning vid uttolkningen av det saklighetskrav som gäller enligt 1 kap. 9 § regeringsformen vid anställning i kommuner och landsting.

Avslutningsvis bör framhållas att bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen gäller bara domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen och således inte riksdagen och regeringen när de agerar normgivare.⁸⁵ Bestämmelsen hindrar alltså inte att riksdagen eller regeringen genom lag eller förordning uttryckligen föreskriver t.ex. att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar skall (eller får) användas som enda underlag vid urval av sökande till anställningsintervju eller liknande.

5.5 Lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet

5.5.1 Inledning

I lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet finns det bestämmelser som myndigheter har att beakta i anställningsärenden. I jämställdhetslagen (1991:433) och lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning finns det bestämmelser om aktiva åtgärder som arbetsgivare skall vidta. De nämnda lagarna innehåller också förbud mot diskriminering i anställningsförfaranden. Sådana förbud finns även i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

En arbetssökande, som inte anställts eller en arbetstagare som inte befordrats, har enligt de nämnda lagarna rätt att på begäran få

⁸⁵ Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 38.

en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om vissa meriter i fråga om den som fick arbetet.

5.5.2 Aktiva åtgärder

Lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning har till ändamål att i fråga om bl.a. arbete och utvecklingsmöjligheter i arbetet främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1 §). Med etnisk tillhörighet avses att någon tillhör en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, ras eller hudfärg. Jämställdhetslagen har på motsvarande sätt till ändamål att främja kvinnors och mäns lika rätt i fråga om bl.a. arbete och utvecklingsmöjligheter i arbetet (jämställdhet i arbetslivet) (1 §). Båda lagarna innehåller bestämmelser om att arbetsgivaren inom ramen för sin verksamhet skall bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter i arbetslivet oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning respektive jämställdhet i arbetslivet (4 § respektive 3 §).

Enligt lagen om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning skall arbetsgivaren verka för att personer oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning ges möjlighet att söka lediga anställningar (7 §).

Enligt jämställdhetslagen gäller följande (7–9 §§). Arbetsgivaren skall genom utbildning, kompetensutveckling och andra lämpliga åtgärder främja en jämn fördelning mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och inom olika kategorier av arbetstagare. Arbetsgivaren skall verka för att lediga anställningar söks av både kvinnor och män. När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren vid nyanställningar särskilt anstränga sig för att få sökande av det underrepresenterade könet och söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. Det gäller dock inte, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt.

5.5.3 Diskrimineringsförbud

Bestämmelserna om diskrimineringsförbud i de olika lagarna har numera i princip samordnats. Diskrimineringsförbuden avser både direkt och indirekt diskriminering.

Förbuden mot *direkt diskriminering* avser att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare genom att behandla honom eller henne sämre än arbetsgivaren behandlar, har behandlat eller skulle ha behandlat någon annan i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder.

Förbuden mot *indirekt diskriminering* avser att en arbetsgivare inte får missgynna en arbetssökande eller en arbetstagare genom att tillämpa en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som i praktiken särskilt missgynnar personer med en viss etnisk tillhörighet eller annan trosuppfattning, personer av det ena könet, personer med viss sexuell läggning eller personer med visst funktionshinder jämfört med personer utan sådant funktionshinder. Detta gäller dock inte om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet kan motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet.

Diskrimineringsförbuden gäller bl.a. när arbetsgivaren beslutar i en anställningsfråga, tar ut en arbetssökande till anställningsintervju, vidtar annan åtgärd under anställningsförfarandet eller beslutar om befordran. Förbuden mot direkt diskriminering gäller dock inte vid beslut om anställning eller befordran, om viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, visst kön, viss sexuell läggning eller visst funktionshinder är nödvändig(t) på grund av arbetets natur eller det sammanhang där det utförs. Förbudet mot direkt diskriminering i jämställdhetslagen gäller inte heller bl.a. om behandlingen är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, s.k. positiv särbehandling. Diskrimineringskommittén (N 2002:06) har att överväga om regler om positiv särbehandling på grund av etnisk tillhörighet bör införas i arbetslivet.⁸⁶

Mål om tillämpningen av diskrimineringsförbuden skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och således tas upp av tingsrätt eller Arbetsdomstolen.

⁸⁶ Dir. 2002:11.

5.6 Företrädesrätt till anställning och omplaceringskyldighet

I enlighet med bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningskydd (anställningsskyddslagen) finns det i vissa fall för arbetstagare eller före detta arbetstagare en företrädesrätt till anställning eller rätt att få andra arbetsuppgifter som är lediga, dvs. omplaceras.

Bestämmelserna i 25–27 §§ anställningsskyddslagen om företrädesrätt till återanställning och företrädesrätt till en anställning med högre sysselsättningsgrad är detaljerade, och det har föreslagit vissa ändringar av bestämmelserna.⁸⁷ Här räcker det att konstatera att den som är eller har varit arbetstagare hos en arbetsgivare under vissa förutsättningar⁸⁸ har företrädesrätt till anställning i den verksamhet där han eller hon varit sysselsatt, om han eller hon har anmält anspråk på detta. Det krävs dock att den som anmält företrädesrättsanspråk har tillräckliga kvalifikationer för den nya anställningen eller de nya arbetsuppgifterna. När en verksamhet har övergått från en myndighet till en annan eller från ett företag till en myndighet, kan en person som varit anställd hos den tidigare myndigheten eller företaget ha företrädesrätt till anställning hos den myndighet som tagit över verksamheten.

Om arbetsgivaren avser att anställa en arbetstagare, när någon annan har företrädesrätt, skall arbetsgivaren först förhandla med berörda arbetstagarorganisationer enligt bestämmelserna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (32 § anställningsskyddslagen). Detsamma gäller om det har kommit upp en fråga om vem av flera företrädesberättigade som skall få en viss anställning.

Om en arbetstagare eller en före detta arbetstagare anser att han eller hon med stöd av företrädesrätt enligt anställningsskyddslagen borde ha fått en viss anställning som en statlig myndighet beslutat om, kan han eller hon överklaga beslutet i administrativ ordning (se avsnitt 5.8.3). Frågan om anspråket på den beslutade anställningen kan däremot inte prövas av tingsrätt eller Arbetsdomstolen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (1 kap. 2 § andra stycket 1).⁸⁹ Däremot kan andra anspråk med anknytning till före-

⁸⁷ Ds 2005:15 och SOU 2005:105.

⁸⁸ Förutsättningarna rör bl.a. grunden för att fortsatt sysselsättning inte kom i fråga (nämligen arbetsbrist och inte t.ex. misskötsamhet), anställningstid och företrädesrättsperiod.

⁸⁹ Se AD 1977 nr 124 och AD 2002 nr 126, som gällde företrädesrätt till återanställning. Motsvarande torde gälla beträffande deltidsanställd arbetstagers anspråk på företrädesrätt till anställning med högre sysselsättningsgrad, se Jonas Malmberg i Ronnie Eklund (red.), Rättegången i arbetstvister, Andra upplagan 2005, s. 67.

trädesrätten prövas av tingsrätt eller Arbetsdomstolen enligt den lagen.⁹⁰

Enligt anställningsskyddslagen krävs det vidare normalt att arbetsgivaren i den utsträckning det går och är skäligt bereder en uppsägningshotad arbetstagare annat arbete hos sig, dvs. omplacerar arbetstagaren i stället för att säga upp denne (7 § andra stycket och 22 §). Arbetstagaren måste dock även här ha tillräckliga kvalifikationer för det fortsatta arbetet, men det krävs inte att den uppsägningshotade gör en anmälan eller på något annat sätt framställer ett anspråk på omplacering. Även den uppsägningshotade arbetstagarens anspråk på omplacering med stöd av anställningsskyddslagen kan sägas utgöra ett slags företrädesrätt till anställning.

5.7 Anställningsförfarandet i kommuner och landsting

I avsnitt 5.3 har berörts i vilken utsträckning bestämmelser som avser myndighetsutövning mot enskilda i t.ex. förvaltningslagen (1986:223) kan vara tillämpliga i kommuners och landstings anställningsärenden och i vilken utsträckning privata konsulter kan anlitas. För kommuner och landsting finns det utöver de bestämmelser som tidigare berörts (i avsnitten 5.3, 5.4 och 5.5) inte några generella och för kommuner och landsting specifika bestämmelser om själva anställningsförfarandet och vilka faktorer som får beaktas vid anställningen. Följande uttalande av Justitieombudsmannen (JO) är belysande:⁹¹

Man kan, för att renodla resonemanget, tänka sig det fallet att en kommun direkt tillsätter en befattning utan något föregående officiellt rekryterings- eller beredningsförfarande. Hela ärendehanteringens kan hållas inom kretsen av ledamöter i den nämnd som har att fatta beslut, och protokollet behöver inte uppta mer än själva beslutsledet i hela anställningsproceduren. Lagstiftningen lägger inte hinder i vägen för ett sådant förfaringsätt.

I författning kan det dock finnas bestämmelser om behörighetsvillkor för anställning. Det gäller t.ex. för anställning av viss personal i skolan⁹², i förskoleverksamhet och skolbarnomsorg⁹³ och i

⁹⁰ Se AD 1993 nr 11 och AD 1994 nr 61 samt AD 2003 nr 53. Jämför också prop. 1978/79:84 s. 23 f.

⁹¹ JO 1992/93 s. 622 (på s. 627).

⁹² Se 2 kap. skollagen (1985:1100).

⁹³ Se 1 § andra stycket lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, jämför SOU 2005:65.

hälso- och sjukvården⁹⁴. Av 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen framgår också att krav på svenskt medborgarskap för behörighet till kommunal tjänst kräver lagstöd.

I författning kan det vidare finnas bestämmelser om förfarandet vid vissa anställningar. Det gäller t.ex. för vissa anställningar som läkare.⁹⁵

Arbetsmarknadsstyrelsen kan föreskriva ett arbetsförmedlingstvång som innebär att kommunen eller landstinget inte får anställa andra arbetstagare än dem som den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller godtagit.⁹⁶

För kommuner och landsting gäller den allmänna skyldigheten för arbetsgivare att anmäla lediga platser till den offentliga arbetsförmedlingen.⁹⁷ Den arbetsgivare som avser att anställa arbetstagare på ledig plats i sin verksamhet skall, innan någon annan åtgärd vidtas för anställning, anmäla den lediga platsen till den offentliga arbetsförmedlingen. Det gäller dock inte om arbetsgivaren avser att besätta den lediga platsen med bl.a. arbetstagare som redan är anställd hos arbetsgivaren, arbetstagare som skall ha en med företagsledare jämförlig ställning, arbetstagare som enligt lag eller annan författning eller kollektivavtal har företrädesrätt till anställningen, arbetstagare till anställning som förutsätter viss politisk, religiös eller annan ideell inställning, och arbetstagare till anställning som tillsätts genom valförfarande. Regeringen eller Arbetsmarknadsstyrelsen kan medge undantag från anmälningsskyldigheten. Anmälan kan göras muntligen, men länsarbetsnämnden får dock i det enskilda fallet föreskriva att anmälan skall vara skriftlig. Anmälan skall innehålla uppgifter om arbetsgivarens namn, adress och telefonnummer, var arbetsplatsen ligger, arbetsuppgifter och kompetenskrav, avlöningsförmåner, arbetets varaktighet, arbetstider, tillträdesdag och ansökningstid. När en ledig plats som har anmälts till arbetsförmedlingen blivit tillsatt eller av annan anledning inte längre är aktuell, skall arbetsgivaren så snart det kan ske anmäla detta till förmedlingen. Struntar man i anmälan eller ljuger

⁹⁴ Se förordning (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m.

⁹⁵ Se förordning (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m.

⁹⁶ Se 12 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

⁹⁷ Se lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen och förordningen (1976:267) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen.

man, kan det bli böter, om Arbetsmarknadsstyrelsen gått med på att åklagare väcker åtal för brottet.

Det har föreslagits en skadeståndssanktionerad generell bestämmelse om att en arbetsgivare alltid skall informera de arbetstagare hos sig med tidsbegränsade anställningar om lediga tillsvidareanställningar hos arbetsgivaren.⁹⁸

När det gäller inhämtande av referenser under anställningsförfarandet har JO ansett att de inhämtade referenserna – under förutsättning att de har relevans för avgörandet – bör dokumenteras i erforderlig utsträckning. JO har i konsekvens därmed vidare ansett att det inte är tillfredsställande att sådana referenser hämtas in under hand utan dokumentation om att kontakten har tagits och angående vad som har kommit fram vid den.⁹⁹

I ärenden som avser anställning av personal skall, när fullmäktige eller en nämnd beslutar, begärd omröstning ske slutet och vid lika röstetal beslutet fattas genom lottning.¹⁰⁰

Arbetstvister och tvister enligt lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet tas upp av tingsrätt eller Arbetsdomstolen enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Om tvisten gäller en fråga som är reglerad i lag eller i någon annan författning och det i samma författning föreskrivs att beslut i frågan får överklagas i administrativ ordning, dvs. hos regeringen, en allmän förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet, tillämpas dock inte lagen om rättegången i arbetstvister (1 kap. 2 § tredje stycket). Ett anställningsbeslut får vidare överklagas hos kammarrätt av varje medlem av kommunen eller landstinget för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). När en tvist som rör beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning, t.ex. en kommun eller ett landsting, skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister får dock just arbetstagaren inte överklaga beslutet i administrativ ordning, dvs. hos regeringen, en allmän förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet.¹⁰¹ Den som inte redan är arbetstagare hos kommunen eller landstinget utan är bara arbetsökande (och medlem av kommunen eller landstinget) kan alltså

⁹⁸ Ds 2005:27.

⁹⁹ Beslut 2000-01-17, dnr 1283-1999.

¹⁰⁰ 5 kap. 42 och 44 §§ samt 6 kap. 28 § kommunallagen (1991:900).

¹⁰¹ Se 1 § lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. Se t.ex. RÅ 1976 ref. 37 och JO 1979/80 s. 458.

överklaga beslutet för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.¹⁰²

5.8 Anställningsförfarandet i staten

5.8.1 Information om lediga anställningar

För myndigheterna under regeringen finns det särskilda bestämmelser om information om lediga anställningar.

När en sådan myndighet avser att anställa någon, skall myndigheten ”på något lämpligt sätt” informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom viss tid.¹⁰³ Finns det något särskilt skäl som talar mot information, kan myndigheten dock strunta i att informera. Detta framgår av 6 § anställningsförordningen (1994:373). Det har ansetts att myndigheterna bör ges stor frihet att själva bestämma sättet för att få fram lämpliga sökande till lediga platser.¹⁰⁴

I andra författningar kan det finnas särskilda undantag från informationsskyldigheten¹⁰⁵ respektive bestämmelser om att myndigheten skall informera på något särskilt sätt¹⁰⁶. Det kan också finnas regler omkring anställandet som myndigheten själv har hittat på och bestämt sig för att följa.¹⁰⁷

¹⁰² Se Fritz Kaijser & Curt Riberdahl, *Kommunallagarna II - Kommunallagen m.m.*, Sjätte upplagan uppl. 1983 s. 687, och Jonas Malmberg i Ronnie Eklund (red.), *Rättegången i arbetstvister*, Andra upplagan 2005, s. 68. Om talan inte grundas på arbetsrättslig lagstiftning, verkar Regeringsrätten ha ansett att det inte är en arbetstvist och på talan av arbetstagare laglighetsprövat tillsättningsbeslutet, se t.ex. RÅ 1977 ref. 40, RÅ 1978 ref. 2:13, RÅ 1979 Ab 466, RÅ 1981 Ab 436 och RÅ 1983 Ab 86 (jämför dock RÅ 1992 not 637 och RÅ 1989 not 435), jämför också t.ex. RÅ 1978 Bb 3, RÅ 1978 Bb 202, RÅ 1982 Bb 86. Se också RÅ 1979 Bb 272 (på talan av den som inte är arbetstagare hos kommunen skall laglighetsprövning av tillsättningsbeslut ske även när talan grundas på att kommunen felaktigt tillämpat arbetsrättsliga bestämmelser) och RÅ 1980 Bb 31 (laglighetsprövning har inte fått ske på talan av den som synes ha varit endast tidigare arbetstagare hos kommunen men åberopat företrädesrätt till anställning).

¹⁰³ När regeringen beslutar om anställningen, behöver regeringen inte informera, men skall en myndighet t.ex. lämna förslag till regeringen är det myndigheten som skall informera.

¹⁰⁴ Prop. 1993/94:65 s. 43.

¹⁰⁵ Se t.ex. 4 kap. 18 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100). Att avvikande bestämmelser i andra förordningar gäller i stället för anställningsförordningen framgår av 2 § anställningsförordningen.

¹⁰⁶ Se t.ex. 7 kap. 7 § polisförordningen (1984:730) om annons i Personalmeddelanden från Rikspolisstyrelsen om polismansanställningar och 4 kap. 18 § första stycket högskoleförordningen (1993:100), som föreskriver annonsering eller ett därmed likvärdigt förfarande, jämför därtill 5 § i den numera upphävda förordningen (1995:936) om vissa anställningar som professor och forskarassistent i jämställdhetsyfte.

¹⁰⁷ Högskolor skall t.ex. ha och hålla tillgängligt de regler för anställning av lärare som högskolan tillämpar i en anställningsordning, 4 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100).

När en myndighet under regeringen vidtar någon åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning, skall myndigheten samtidigt anmäla detta till den offentliga arbetsförmedlingen enligt förordningen (1984:819) om statliga platsanmälningar.¹⁰⁸ Anmälan skall göras muntligen eller skriftligen i sådan tid att arbetsförmedlingen får tillfälle att förmedla sökande och innehålla uppgifter om bl.a. den myndighet där anställning skall ske, tjänstgöringsorten, arbetsuppgifterna, kompetenskraven, anställningsformen, tjänstetypen, avlöningsformen, arbetets varaktighet, arbetstiderna, tillträdesdagen och ansökningstiden. Om myndigheten avser att anställa någon som är arbetshandikappad eller den som är uppsagd från en statligt reglerad anställning, får myndigheten strunta i anmälan. Annars krävs det att Arbetsmarknadsstyrelsen medgett undantag, när det finns särskilda skäl för det, för att myndigheten skall få strunta i anmälan.

Av naturliga skäl bör den myndighet som informerar om en ledig anställning ha bedömt vilka arbetsuppgifter som skall utföras i anställningen och vilka kompetenskrav som bör ställas på den som anställs, jämför ovan om vad en platsanmälan skall innehålla. Ibland finns det bestämmelser om en särskild ordning för att fastställa detta innan myndigheten informerar om den lediga anställningen. Så är fallet med flera anställningar vid högskolorna.¹⁰⁹

Det har, som redan nämnts, föreslagits en skadeståndssanktionerad generell bestämmelse om att en arbetsgivare alltid skall informera de arbetstagare hos sig med tidsbegränsade anställningar om lediga tillsvidareanställningar hos arbetsgivaren.¹¹⁰

5.8.2 Bara sakliga grunder får beaktas vid anställning

Kravet på saklighet vid tillsättning av statliga tjänster har ansetts så viktigt att det har fått en speciell plats i regeringsformen jämte den allmänna principen om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.¹¹¹ I 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen stadgas därför att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Förtjänst och skicklighet nämns således som exempel på sådana

¹⁰⁸ Den förordningen tillämpas dock inte på anställningar som lärare vid sameskolor eller specialskolor eller vid Nationellt centrum för flexibelt lärande.

¹⁰⁹ Se 4 kap. 17 § högskoleförordningen (1993:100).

¹¹⁰ Ds 2005:27.

¹¹¹ Prop. 1973:90 s. 406.

sakliga grunder som avseende får fästas vid. Däremot nämns i bestämmelsen inte några exempel på grunder som avseende inte får fästas vid. Motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande regeringsformen från år 1809 nämnde uttryckligen att avseende inte fick fästas vid de sökandes börd.

Vid utformningen av bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen beaktade man att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringpolitiska hänsyn kunde göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Bestämmelsen utformades därför så att den klart ger vid handen att även andra sakliga grunder kan få vägas in vid bedömningen.¹¹² Konstitutionsutskottet förutsatte att möjligheten att väga in även arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringpolitiska hänsyn vid bedömningen skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att inga faror för den enskildes rättssäkerhet kommer att uppstå.¹¹³

Det finns inte någon möjlighet att avtalsvägen sätta grundlagsbestämmelsen om sakliga grunder åt sidan, och det har ansetts inte vara möjligt att fylla ut grundlagens normer genom avtalsreglering.¹¹⁴

Ändamålet med grundlagsbestämmelsen om sakliga grunder har av regeringen ansetts vara inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder.¹¹⁵ Det har därför ansetts vara en uppgift för det allmänna att bestämma hur olika sakliga tillsättningsgrunder skall avvägas inbördes. Konstitutionsutskottet har haft en något annan syn på grundlagsbestämmelsen och anför:¹¹⁶

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF [regeringsformen] att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Enligt utskottets bedömning skall stadgandet gagna statens intresse av att till varje tjänst få en för tjänsten så lämplig person som möjligt men också värna den enskilde sökandens rättssäkerhet.

¹¹² Prop. 1973:90 s. 406.

¹¹³ KU 1973:26 s. 72.

¹¹⁴ Se Erik Holmberg & Nils Stejrnquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980 s. 387, jämför prop. 1975/76:105 Bil. 2 s. 206 och SOU 1975:1 s. 647.

¹¹⁵ Prop. 1975/76:105 Bil. 2 s. 206.

¹¹⁶ KU 1985/86:2y, se AU 1985/86:6 s. 29.

Det framgår inte av grundlagsbestämmelsen eller dess förarbeten hur olika sakliga grunder skall viktas mot varandra. I en proposition år 1986 sammanfattades rättsläget intill den 1 juli 1985 enligt följande:¹¹⁷

När det gäller lagens kriterium *skicklighet* förstås därmed enligt praxis lämpligheten för en befattning visad främst genom teoretisk och praktisk utbildning samt erfarenhet från tidigare verksamhet. Det framgår av grundlagens förarbeten (prop. 1973:90 s. 405). Yrkesskicklighet och personliga egenskaper som prestationsförmåga m.m. blir här mätare på de individuella förutsättningarna att fylla de krav som den aktuella befattningen ställer på sin utövare.

Sedan länge har i allmänhet lagts större vikt vid skicklighetskriterierna ju högre tjänst det gäller och ju mer självständigt arbete som ingår i tjänsten. Synsättet har sålunda varit att skickligheten bör ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden främst när det gäller chefs-tjänster, arbetsledartjänster, högre handläggartjänster och vissa andra tjänster med självständigt arbetsinnehåll. Men praxis har [...] utvecklats åt det hållet att skickligheten tillmätts allt högre värde också när det gäller tillsättningen av lägre tjänster.

[...]

Med kriteriet *förtjänst* avser lagstiftaren närmast den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring (jfr nyssnämnda prop. 1973:90 s. 405). I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet statliga tjänsteår. Men också arbete i t.ex. annan offentlig – främst kommunal – tjänst har ibland beaktats.

Men RF [regeringsformen] och LOA [1976 års lag om offentlig anställning] ger som framgår av lagtexten utrymme för att beakta också *andra sakliga grunder* än skicklighet och förtjänst. I grundlagsmotiven (anförda prop. 1973: 90 s. 406) sägs därom att bl.a. arbetsmarknadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till skicklighet och förtjänst.

Några närmare exempel på sådana ”andra sakliga grunder” ges inte i lag eller lagmotiv. Men som ett sådant exempel, godtaget i senare lagstiftning och praxis, kan nämnas *företrädesrätt till återanställning* enligt lagen (1982: 80) om anställningsskydd ([...] jfr 9 kap. 1 § LOA [1976 års lag om offentlig anställning], prop. 1974:174 s. 63). Ett annat exempel kan vara *omplacering* enligt anställningsskyddslagen (7 § andra stycket) eller enligt det statliga trygghetsavtalet (TrA-S). Ett tredje exempel ur praxis är intresset att bereda *arbetshandikappade* sysselsättning – jfr förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning m.m. [...]. Som ett fjärde fall kan anges att strävan att främja ökad *jämställdhet* mellan kvinnor och män har kommit att godtas som en saklig grund enligt RF [regeringsformen] [...]. [...] Sedan hösten 1978 har jämställdhetsintresset sålunda i regeringens

¹¹⁷ Prop. 1985/86:116 s. 4 f.

praxis i både förstainstans- och besvärärenden accepterats som en saklig grund vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Detta har också kommit till uttryck i andra myndigheters tillsättningspraxis. Jämställdhetsintresset anses därvid kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller bådadera som föreligger mellan sökande av olika kön, när deras kvalifikationer är i stort sett om också inte helt lika. Den tillämpade principen har också uttryckts så, att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet, när sökandena bedöms vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga (jfr senast KU 1984/85:35 s. 21).

Arbetsmarknadsutskottet ansåg, liksom konstitutionsutskottet och senare riksdagen, att en prioritering av *skickligheten* framför förtjänsten och andra kriterier borde komma till uttryck inte bara i en av regeringen utfärdad förordning utan i lag, varvid borde framgå att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på kravet på objektivitet vid tjänstetillsättningar.¹¹⁸ Regeringen anslöt sig till den uppfattningen. Den då gällande lagen (1976:600) om offentlig anställning kompletterades således med en bestämmelse om att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Den bestämmelsen har numera överförs i sak oförändrad till 4 § andra stycket lagen (1994:260) om offentlig anställning.¹¹⁹ I förarbetena till kompletteringen anfördes:¹²⁰

Till skickligheten bör som jag ser det hänföras de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. Som meritutredningen och flera remissinstanser framhåller, bör all relevant erfarenhet värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning.

Hit bör således räknas bl.a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m.m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Men erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m.m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är alltså att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga.

[...]

¹¹⁸ AU 1985/86:6 s. 11 f.

¹¹⁹ Prop. 1993/94:65 s. 44 och 122.

¹²⁰ Prop. 1985/86:116 s. 7 och 11.

[...] Med ”skicklighet” avses [...] skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten.

[...]

Den nya lagregeln bör utformas så, att den medger undantag för sådana fall där det finns särskilda skäl att låta det avgörande vara någon annan saklig grund än skickligheten, t.ex. förtjänsten eller omplacerings- eller jämställdhetsintresset. Självfallet får inte några andra skäl komma i fråga än sådana som kan betraktas som sakliga grunder enligt RF [regeringsformen] och LOA [1976 års lag om offentlig anställning] (jfr 7 a § andra och tredje styckena anställningsförordningen).

När det gäller *förtjänsten* finns det kompletterande bestämmelser i förordningen (1985:335) om tillgodoräknande av tid för föräldraledighet vid tillsättningen av statligt reglerade tjänster. Tiden för föräldraledighet från en anställning skall räknas sökanden till godo som förtjänst. Tid för föräldraledighet, som omfattar hela arbetstiden och som infaller efter det att barnet har uppnått 18 månaders ålder, bör dock räknas till godo bara med hälften. En sökande, som påkallar tillgodoräknande enligt förordningen, skall i sin ansökan ange ledighetens längd och förläggning, ledighetens omfattning i förhållande till hel arbetstid samt barnets eller barnens födelsetid. Den myndighet där sökanden har varit anställd skall så långt möjligt bistå honom eller henne med att ta fram uppgifterna om ledigheten.

När det gäller *andra sakliga grunder* än förtjänst och skicklighet finns det en generell bestämmelse i 4 § anställningsförordningen (1994:373) om att myndigheten vid anställning skall, utöver skickligheten och förtjänsten, också beakta sådana sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, jämställdhets-, social- och sysselsättningspolitiska mål. Det har ansetts angeläget att staten som arbetsgivare strävar efter att vara en föregångare t.ex. när det gäller att bereda de människor sysselsättning som på grund av arbetshandikapp har svårt att få eller behålla ett meningsfullt arbete eller när det gäller åtgärder som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet. Myndigheterna borde således beakta sådana tillsättningsgrunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personalpolitiska området. Det har, generellt sett, ansetts att någon bestämd rangordning mellan de andra sakliga grunderna inte bör tillämpas, utan individuella hänsyn och hänsyn till omständigheterna kan tas i varje enskilt fall.¹²¹

¹²¹ Jämför Regeringens förordningsmotiv 1985:3 s. 13 (och prop. 1985/86:116 s. 8).

Av författning kan följa att det finns *behörighetsvillkor för anställning* i vissa fall. Dessa författningsreglerade behörighetsvillkor kan ses som uttryck för vad som ansetts som en saklig grund i ett visst fall. De olika villkoren kan avse både det ena och det andra, t.ex. att registerutdrag om brottslighet överlämnats¹²², att arbetstagaren inte strejkar för tillfället¹²³, att arbetstagaren har en viss examen¹²⁴ eller att den offentliga arbetsförmedlingen har anvisat eller i vart fall godtagit arbetstagaren¹²⁵. En särställning intar krav på svenskt medborgarskap för att inneha tjänst. I vissa fall har ett sådant krav ställts upp redan i grundlagen. Annars får ett sådant krav uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.¹²⁶ Det framgår av 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen.

Om inget annat följer av författning, får myndigheten själv avgöra vilka sakliga krav som skall ställas på den som skall anställas.

Grundlagsbestämmelsen om sakliga grunder kan inte sättas ur spel genom lagstiftning av lägre valör. Det får särskild betydelse i fråga om lagstiftning som gäller generellt för arbetsgivare och i praktiken reglerar vem som skall få en anställning, såsom bestämmelserna i anställningsskyddslagen om *företrädesrätt till anställning*. I samband med att dessa bestämmelser gjordes tillämpliga på statsanställda uttalades följande:¹²⁷

Återanställningsrätten enligt LAS [anställningsskyddslagen] kan ses som ett exempel på de arbetsmarknadspolitiska hänsyn som enligt nya RF [regeringsformen] kan ingå som en av flera grunder för myndighets beslut i fråga om tillsättning av statlig tjänst. Den nya RF lägger sålunda inte hinder i vägen för att regler om återanställningsrätt införs på det statliga området.

[...]

Den återanställningsrätt som [...] införs på det statliga området får [...] delvis en annan utformning än den allmänna återanställningsrätten enligt LAS. Bedömningen i det enskilda fallet måste primärt utgå från grundlagen. Den kan således först i andra hand och inom ramen för grundlagens rekvisit grundas på LAS. Bli en tjänst ledig, kan även en icke företrädesberättigad söka tjänsten och konkurrera med de företrädesberättigade. Därvid kan – med tillämpning av grundlagsbestämmelsen – exempelvis intresset att offentliga funktioner utövas av de för uppgifterna bäst skickade personerna finnas böra väga tyngre än det

¹²² Se 1 § andra stycket lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, jämför SOU 2005:65.

¹²³ Se 4 § förordningen (1991:1751) om vissa personalfrågor i samband med arbetskonflikter.

¹²⁴ Se t.ex. 4 kap. högskoleförordningen (1993:100).

¹²⁵ Se 12 § lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

¹²⁶ Se SOU 2000:106 för en kartläggning av medborgarskapskrav för anställning.

¹²⁷ Prop. 1974:174 s. 63 f.

arbetsmarknadspolitiska intresset att anställa en företrädesberättigad. Självklart är dock att en återanställningssökande får en starkare ställning efter grundlagsändringen. [...]

Avvägningen av de skilda hänsyn som skall tas kan alltså säkerligen bli en grannlaga uppgift. I tveksamma fall åligger det givetvis myndigheten att handla så, att de grundlagsskyddade intressena inte träds för när. I praktiken torde dock risken för en ”konflikt” mellan RF:s och LAS:s regler bli ringa.

Det har ansetts att det på det statliga området inte är möjligt att kräva omplacering eller företrädesrätt till en högre tjänst (befordran), eftersom det skulle strida mot de statliga grunderna för tjänstetillsättning.¹²⁸

5.8.3 Överklagande av anställningsbeslut¹²⁹

Ett anställningsbeslut kan i vissa fall bli föremål för domstolsprövning enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Domstolen kan enligt arbetstvistlagen pröva om arbetsgivaren brutit mot jämställdhetslagen eller någon av de lagar som gäller diskriminering i arbetslivet.

En tvist som rör ett beslut om anställning kan bli föremål för domstolsprövning enligt arbetstvistlagen endast (om tvisten enbart avser tvist om kollektivavtal eller) om frågan rör ett brott mot jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder eller lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning (eller i och för sig lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning). Beroende på vem som väcker talan sker den rättsliga prövningen vid tingsrätt eller i Arbetsdomstolen. Om det är en arbetstagarorganisation som för den enskildes räkning väcker talan, skall det göras i Arbetsdomstolen. Om arbetstagaren själv väcker talan, skall det göras vid tingsrätt.

När ett förvaltningsbeslut på detta sätt kan prövas av domstol enligt lagen om rättegången i arbetstvister får beslutet inte över-

¹²⁸ Prop. 1981/82:71 s. 62, jämför SOU 1992:60 s. 217 och prop. 1993/94:65 s. 66. Jämför dock uttalanden i AD 1995 nr 107.

¹²⁹ Framställningen i detta avsnitt bygger på den som finns i SOU 2004:23 s. 233 ff.

klagas i administrativ ordning av arbetstagaren. Detta följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

Ett beslut om anställning hos en statlig myndighet kan alltså normalt överklagas i administrativ ordning. Däremot får en myndighets förslag att anställa en arbetstagare eller beslut att avbryta ett anställningsförfarande inte överklagas.¹³⁰ Möjligheten att överklaga myndigheters beslut om anställning till närmast högre myndighet och i sista hand till regeringen har anor tillbaka till 1600-talet. Denna möjlighet har kopplats samman med den gamla uppfattningen om tjänstemäns rätt till befordran. Det har hävdats att ett syfte med reglerna varit att säkerställa ett rättvist tjänstemannaurval. De sökandes ”rättsskyddsbehov” och ”anställningsbeslutets gynnande effekt” för den som utses har anförts som argument för att en klagomöjlighet bör finnas.

Av 35 § verksförordningen (1995:1322) följer att beslut om anställning överklagas hos regeringen, om något annat inte följer av lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga eller av andra föreskrifter. Som ett led i strävandena att befria regeringen från prövning av förvaltningsärenden och att ge myndigheterna ett ökat ansvar för sin personalförsörjning har särskilda föreskrifter som skär av rätten att överklaga anställningsbeslut till regeringen med tiden blivit allt vanligare. På vissa områden och för vissa myndigheter finns det således specialbestämmelser som skall tillämpas framför verksförordningens regler om överklagande till regeringen.¹³¹ Inom bl.a. Forsvarsdepartementets område och för högskolor och universitet överklagas ärendena hos särskilda nämnder med stöd av sådana föreskrifter.¹³² Vidare överklagas vissa regionala myndigheters beslut hos deras centrala myndighet. Exempelvis överklagas länsarbetsnämndernas beslut hos Arbetsmarknadsstyrelsen.

I 22 § förvaltningslagen (1986:223) finns det en allmän regel om vem som får överklaga. Rätt att överklaga har den som beslutet angår, om beslutet gått den klagande emot. Enligt praxis kan ett anställningsbeslut överklagas av envar av de sökande. Med en sökande jämställs den som anmält anspråk på företrädesrätt till återanställning eller till en anställning med högre sysselsättningsgrad.¹³³

¹³⁰ 21 § anställningsförordningen (1994:373).

¹³¹ Se närmare redogörelsen i SOU 2004:23 s. 235 f.

¹³² Se Tore Sigeman, ”Tjänstetillsättning vid universiteten i rättsligt perspektiv” i Festskrift till Stig Strömholm 1997 s. 769–794.

¹³³ Arbetsgivarverkets cirkulär 1987:A8 s. 132.

5.9 Offentlighet och sekretess i anställningsförfarandet

5.9.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen 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).

I det följande berörs först bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordning, avsnitt 5.9.2. Här behandlas vad som utgör en allmän handling och vad rätten att ta del av en sådan handling närmare innebär. I nästa avsnitt, avsnitt 5.9.3, berörs bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. I det avslutande avsnittet – avsnitt 5.9.4 – berörs bestämmelserna om sekretess.

5.9.2 Allmänna handlingars offentlighet

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet, dvs. offentlighetsprincipen, finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), som är en av Sveriges grundlagar. Enligt ett inledande portalstadgande skall varje svensk medborgare¹³⁴, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, ha rätt att ta del av allmänna handlingar (1 §). Av 2 § framgår att den rätten får begränsas i vissa fall. Det finns alltså allmänna handlingar som är offentliga och sådana som, helt eller delvis, inte är det utan som är föremål för sekretess. Till dessa begränsningar i allmänna handlingars offentlighet återkommer utredningen (avsnitt 5.9.4). Det bör dock redan här nämnas att ansökningshandlingar som kommit in till en myndighet i ett anställningsärende normalt inte är föremål för sekretess.

Med handling förstås bl.a. en framställning i skrift eller bild¹³⁵ (3 § första stycket första meningen). Även e-post, som myndigheten kan läsa bara med hjälp av dator, utgör en handling. Handlingen är en allmän handling, om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten

¹³⁴ Enligt 14 kap. 5 § TF är utlänningar likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av TF eller en vanlig lag. Som konstaterats tidigare har även offentligt anställda i egenskap av medborgare, eller likställda utlänningar, rätt att ta del av allmänna handlingar.

¹³⁵ För upptagningar som bara kan uppfattas med tekniska hjälpmedel, t.ex. e-post, finns det särskilda bestämmelser i 2 kap. TF, som inte berörs närmare här.

(3 § första stycket andra meningen). Om handlingen fysiskt finns hos myndigheten, är den *förvarad* där. Om ansökningshandlingar eller liknande på grund av avtal har lämnats till t.ex. ett konsultföretag och finns där, kan de dock också anses som förvarade hos myndigheten. Det framgår av ett par vägledande rättsfall från Regeringsrätten. I rättsfallet RÅ 1989 ref. 29 anförde Regeringsrätten:

Såvitt kan utläsas av handlingarna i målet har sökande till befattningen som spårvägschef haft att ställa sin ansökan till den i ärendet beslutande kommunala myndigheten, spårvägsstyrelsen, men sända ansökningen till det enskilda konsultföretaget Bohlin & Strömberg Chefsrekrytering Aktiebolag. Bolaget har haft spårvägsstyrelsens uppdrag att medverka vid rekryteringen bl.a. genom annonsering och beredning av ärendet sedan ansökningstiden utgått. Denna utgick den 21 september 1988 men ansökningarna redovisades som inkomna hos spårvägsstyrelsen först den 1 februari 1989, samma dag som spårvägsstyrelsen vid extra sammanträde fattade beslut i tillsättningsärendet. I sammanträdesprotokollet antecknades att det förord spårvägsstyrelsens presidium gav en av sökandena föregåtts av samråd med konsultföretaget.

Vad sålunda upptagits visar att aktiebolaget mottagit ansökningarna i spårvägsstyrelsens ställe och att denna före beslutsdagen haft tillgång till ansökningarnas innehåll. Aktiebolaget måste därför anses ha förvarat handlingarna för spårvägsstyrelsens räkning, till följd varav de varit allmänna handlingar, och styrelsen hade i anledning av Sten E:s framställning om att få ta del av ansökningarna bort infordra dem eller kopior därav från bolaget för att kunna pröva hans framställning i sak.

I rättsfallet RÅ 1996 ref. 25, som avgjordes av Regeringsrätten i sin helhet (i s.k. plenum med alla domare i rätten), uttalade Regeringsrätten:

Vad som framkommit i målet visar att de handlingar som begärts utlämnade utgjort ett led i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende. Annonsens utformning och vad som i övrigt upplysts i målet, bl.a. om handläggningen av ärendet, ger vid handen att konsultbolaget mottagit de ifrågasvarande handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till bolaget och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Bolaget måste därför anses ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning. På grund därav har de varit att anse som allmänna handlingar och kommunen hade när framställningen gjordes bort infordra dem för att pröva framställningen i sak.

Som framgått räcker det inte att handlingen förvaras hos myndigheten för att den skall vara en allmän handling. Den måste också

vara att anse som antingen inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En handling anses som *inkommen* till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller annars kommit en behörig befattningshavare till handa (6 § första stycket). En handling betraktas alltså som inkommen vid den tidigaste tänkbara tidpunkten. Enligt Håkan Strömberg är det inte tillåtet att försöka förskjuta denna tidpunkt genom att dröja med att bryta ett konvolut, vari handlingen finns, eller genom att vänta med diarieföringen.¹³⁶ Det torde dock, enligt utredningens mening, inte i sig strida mot bestämmelserna i 2 kap. TF att en myndighet låter bli att genast öppna ett kuvert med vissa handlingar som kommit in i ett anställningsärende. Handlingarna i det förslutna kuvertet anses emellertid redan inkomna på ett sådant sätt att myndigheten har att enligt 2 kap. TF på begäran bryta kuvertet och visa upp dem för den som frågar efter dem.¹³⁷

Det finns dock en undantagsbestämmelse om att vissa handlingar inte anses som inkomna redan när de anlänt till myndigheten. Enligt 6 § andra stycket skall nämligen en tävlingsskrift, ett anbud eller en annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag inte anses inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. Den bestämmelsen har motiverats enligt följande:¹³⁸

För vissa särskilda fall har det ansetts erforderligt att medgiva myndighet att genom underlåtenhet att bryta konvolut uppskjuta den tidpunkt, då en handling skall anses inkommen. Detta gäller främst i sådana fall, då ett tävlingsmoment motiverar att handlingar, som inkommit från flera olika personer, brytas samtidigt. Det för dylika fall angivna undantaget bör endast vara tillämpligt, då ett samtidigt öppnande av handlingar på bestämd tidpunkt erfordras för förhindrande av illojala förfaranden. Det bör icke vara tillåtet att tillämpa detta undantag exempelvis på vanliga ansökningar till ämbete eller tjänst.

Undantagsbestämmelsen är alltså inte tillämplig på ansökningshandlingar i ett anställningsärende ens om myndigheten tillkännagett att vissa delar av handlingarna skall avlämnas i ett förseglat kuvert.

¹³⁶ Handlingsoffentlighet och sekretess, nionde upplagan 2003 s. 21.

¹³⁷ Däremot finns det inte enligt TF någon rätt för enskilda att vara med när myndigheten sorterar eller öppnar kuverten, se JO 1975 s. 313 och JO 1989/90 s. 398.

¹³⁸ SOU 1947:60 s. 221. I prop. 1948:230 s. 132 anges att paragrafen överensstämde med vad de sakkunniga föreslagit.

En handling anses *upprättad* hos en myndighet när den har expedierats, dvs. sänts iväg. Har en handling inte expedierats, anses den som upprättad först när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, anses den upprättad när den har färdigställts, t.ex. genom att justeras av myndigheten. (7 § första stycket.) Minnesanteckningar – dvs. promemorior och andra uppteckningar som inte tillför ett ärende en sakuppgift och som har kommit till bara för ärendets beredning, t.ex. listor över sökande eller deras meriter som myndigheten upprättar – anses dock som allmänna handlingar bara om de tas om hand för arkivering eller expedieras (9 § första stycket). Detsamma gäller för utkast och koncept (9 § andra stycket). Myndigheters diarier och andra förteckningar som förs fortlöpande anses som upprättade redan när de är färdiga för införing av uppgifter (7 § andra stycket 1).

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen (14 § första stycket, jämför 15 kap. 6 § sekretesslagen). Myndigheten får inte på grund av begäran efterforska vem den sökande är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om handlingen är föremål för sekretess och därför inte kan lämnas ut (14 § tredje stycket). Avslås begäran, har sökanden rätt att överklaga avslagsbeslutet (15 § och 15 kap. 7 § sekretesslagen).

En allmän handling, som får lämnas ut, skall på begäran genast, eller i vart fall så snart det är möjligt, på stället gratis tillhandahållas sökanden på ett sådant sätt att den kan läsas (12 § första stycket). Om ”betydande hinder möter”, är myndigheten dock inte skyldig att tillhandahålla handlingen på stället (12 § andra stycket). Att allmänna handlingar förvaras i ett förslutet kuvert hos myndigheten torde inte i sig innebära ett betydande hinder.¹³⁹ Handlingarna får i stället tas ut ur kuvertet så att sökanden kan läsa dem på stället.

Sökanden har inte bara en rätt att ta del av (t.ex. genom att själv skriva av handlingen) allmänna handlingar på stället, dvs. i myndighetens lokaler. Sökanden har nämligen också rätt att på begäran, men mot en avgift, få en avskrift eller kopia av en allmän handling som får lämnas ut (13 § första stycket). Myndigheten skall behandla en sådan begäran skyndsamt (13 § andra stycket).

¹³⁹ Se närmare om vad som kan utgöra betydande hinder Alf Bohlin, Allmänna handlingar, 1988 s. 247 ff.

En myndighet skall vidare enligt sekretesslagen på begäran av en enskild t.ex. på telefon lämna uppgift, som inte är sekretessbelagd, ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten (15 kap. 4 § sekretesslagen). Här gäller emellertid ett undantag ”i den mån hinder [...] möter [...] av hänsyn till arbetets behöriga gång”. Om myndigheten bestämt sig för att tillämpa en metod med aidentificerade ansökningshandlingar och vissa allmänna handlingar ännu finns i förslutna kuvert, torde myndigheten således kunna avslå begäran att få ut uppgifter ur handlingarna i kuvertet med hänvisning till att det skulle störa ”arbetets behöriga gång”, dvs. den arbetsmetod myndigheten valt att tillämpa. Avslagsbeslutet får inte överklagas. Sökanden har dock alltid möjlighet att i stället framställa en begäran med stöd av 2 kap. TF om att få ta del av hela handlingen hos myndigheten eller att få en kopia av den. En sådan begäran enligt 2 kap. TF får myndigheten då inte avslå med hänvisning till ”arbetets behöriga gång”. Det är alltså bara en begäran enligt sekretesslagen om att få t.ex. muntliga information från myndigheten om uppgifter ur handlingen som kan avslås med hänvisning till arbetets behöriga gång, inte en begäran enligt 2 kap. TF.

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Ansökningshandlingar som kommit in till en myndighet i ett anställningsärende och förvaras där utgör allmänna handlingar hos myndigheten. Det gäller i de flesta fall också om handlingarna i stället lämnats in till och förvaras hos ett företag som myndigheten anlitar. Även sådana handlingar som finns i ett förslutet kuvert utgör allmänna handlingar trots att myndigheten inte (ännu) öppnat kuvertet. Vem som helst som begär det har rätt att så fort det bara går få ta del av ansökningshandlingarna hos myndigheten på ett sådant sätt att de kan läsas och, mot avgift, få en kopia av dem. Det innebär att myndigheten på begäran måste öppna ett förslutet kuvert så att sökanden kan läsa de allmänna handlingarna i kuvertet.

5.9.3 Registrering av allmänna handlingar

I 15 kap. sekretesslagen finns det bestämmelser om registrering av allmänna handlingar.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) har sett över bestämmelserna men inte föreslagit några ändringar i sak av bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar, SOU 2002:97.

När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, skall handlingen enligt huvudregeln registreras utan dröjsmål (1 § första stycket). Registreringen skall ske i ett register som brukar kallas diarium. Som nämnts i avsnitt 5.9.2 utgör ett diarium i sig självt en allmän handling redan när det är färdigt för införing av uppgifter (2 kap. 7 § andra stycket 1 tryckfrihetsförordningen). Diariet skall i fråga om en allmän handling för vilken sekretess inte gäller innehålla följande information (2 § första stycket):

1. Datum, då handlingen kom in eller upprättades.
2. Diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen.
3. I förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats.
4. I korthet vad handlingen rör.

I fråga om allmänna handlingar för vilka det inte gäller sekretess kan myndigheten dock strunta i registreringen, om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats (1 § första stycket). Myndigheten har alltså valfrihet att välja tillvägagångssätt.¹⁴¹ I ett ärende kan t.ex. den handling som initierat ärendet, exempelvis den information om en ledig anställning som offentliggjorts, registreras i diariet, medan de ansökningshandlingar som kommer in i stället hålls ordnade i en hög sorterad t.ex. efter det datum ansökan kom in.

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Myndigheten kan välja att inte registrera bl.a. från vem ansökningshandlingar (för vilka det inte gäller sekretess, se avsnitt 5.9.4) har kommit in, om myndigheten i stället håller de inkomna handlingarna ordnade t.ex. efter det datum då handlingen kom in. Myndigheten behöver således inte öppna ett förslutet kuvert för att registrera handlingarna i det.

5.9.4 Sekretess för allmänna handlingar

Av 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen framgår det att rätten att få ta del av allmänna handlingar får begränsas bara när det är påkallat med hänsyn till

¹⁴¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 355 f.

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

Alla begränsningar skall anges noga i bestämmelser som enligt huvudregeln skall finnas samlade i en enda särskild lag, sekretesslagen.

Av 7 kap. 11 § sekretesslagen framgår det att sekretess normalt inte gäller i ärenden om anställning, inte ens i fråga om hälsotillstånd eller utdrag ur belastningsregistret som avslöjar brottslighet.¹⁴² Det har varit en viktig princip att det skall vara offentlighet i sådana ärenden, eftersom starka offentlighets- och rättssäkerhetsintressen gör sig gällande.¹⁴³

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Det gäller normalt inte sekretess för uppgifter i ansökningshandlingar i anställningsärenden. Det får anses i vart fall tveksamt om det enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen är tillåtet att införa en bestämmelse om (ens temporär) sekretess för uppgifter om identiteten hos den som söker en anställning när anställningsmyndigheten har beslutat att tillämpa en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

¹⁴² Se om utdrag ur belastningsregistret i anställningsärenden prop. 1999/2000:123 s. 30 och 80 f. samt SOU 2005:65 s. 116.

¹⁴³ Prop. 1999/2000:123 s. 30 och 81 samt prop. 1986/87:3 s. 8.

ÖVERVÄGANDEN

6 Sammanfattning av metoden

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen analysera förutsättningar för att använda en metod med aidentifierade ansökningshandlingar vid rekrytering inom offentlig sektor och föreslå hur den praktiska hanteringen av aidentifieringen bör ske. Utredningen har utifrån en sådan analys utformat ett förslag till metod med aidentifierade ansökningshandlingar. Förslaget redovisas i detalj tillsammans med resultatet av analysen i följande avsnitt. För att underlätta läsningen av följande avsnitt och förståelsen för helheten har utredningen valt att samlat men kortfattat här redan inledningsvis redovisa förslaget till metod. Den föreslagna metoden innebär i korthet följande.

Metoden bör bara användas för att ta fram de sökande som skall kallas till intervju. När det har skett, sköts anställningsproceduren på vanligt sätt. Metoden tar bara hänsyn till formella kvalifikationer, såsom utbildning och arbetslivserfarenhet. Andra kvalifikationer, såsom samarbetsförmåga och andra sådana personliga egenskaper samt allmän personlig lämplighet, bedöms nämligen bäst genom den efterföljande vanliga anställningsproceduren med bl.a. intervjuer, referenstagning och i vissa fall testning.

Metoden förutsätter att arbetsgivaren innan en anställning förklaras ledig fastställer en kravprofil för de formella kvalifikationer som önskas. Av kravprofilen bör framgå hur olika typer av sådana kvalifikationer värderas genom att det tydligt anges vilka kvalifikationer som är nödvändiga, önskvärda respektive förstegsgivande (om flera sökande har de nödvändiga och önskvärda kvalifikationerna). Den fastställda kravprofilen omsätts därefter till en ansökningsblankett som tar upp bara de formella kvalifikationer som önskas.

Ansökningsblanketten skall utformas så att den information som skall fyllas i inte avslöjar sökandens identitet eller grupptillhörighet. Med grupptillhörighet menas sådana (föreställda) egenskaper som avses i lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet, dvs. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexu-

ell läggning eller funktionshinder. Namnet, hemadressen, åldern, inklusive födelseår, födelselandet, civilståndet och hemförhållanden bör alltså inte efterfrågas. Bara om svenskt medborgarskap är en förutsättning för anställning, bör det efterfrågas. Exakt information om tidigare och nuvarande arbetsplatser bör inte efterfrågas utan bara information om typ av anställning, yrke eller arbetsuppgifter. Information om utbildningsexamen, utbildningsinriktning och utbildningens huvudsakliga innehåll och längd bör efterfrågas så att utbildningsanordnaren och undervisningsspråket inte avslöjas. Information om utbildning i svenska språket bör inte efterfrågas. Kompetens i språk bör dock efterfrågas. Ansökningsblanketten bör inte ge möjlighet att lämna ett s.k. personligt brev. Ansökningsblanketten kan lämpligen göras elektronisk så att sökandena kan fylla i och sända in den via Internet.

När anställningen förklaras ledig, t.ex. genom annonsering, bör kravprofilen anges och att sökanden skall fylla i den särskilda ansökningsblanketten och lämna in övriga ansökningshandlingar på sedvanligt sätt. Annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju bör anges som kontaktpersoner.

Annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju bör ta emot inkomna ansökningar och översiktligt se till att de ifyllda ansökningsblanketterna inte innehåller någon inte efterfrågad information. Om sökanden inte fyllt i ansökningsblanketten eller fyllt i den fel, bör den personalen ta kontakt med sökanden för att be honom eller henne att göra det. Ansökningsblanketten och övriga inkomna handlingar från en sökande åsätts ett unikt löpnummer (så att man via numret kan härleda ansökningsblanketten till en individ). Ansökningarna registreras inte i myndighetens diarium utan hålls i stället så ordnade att det utan svårighet kan fastställas att handlingarna kommit in till myndigheten (och inte upprättats av den). Myndighetens personal bör ges sådana instruktioner att de som har att bestämma om kallelse till intervju inte inledningsvis får annan information om de sökande än vad som framgår av de ifyllda ansökningsblanketterna.

När ansökningstiden gått ut, lämnas bara de ifyllda ansökningsblanketterna över till dem som har att bestämma om kallelse till intervju, som med hjälp av bara den informationen rangordnar de sökande utifrån hur väl de uppfyller de formella kvalifikationerna i kravprofilen och därefter bestämmer vilka som skall kallas till intervju. När detta skett, kan all personal ta del av samtliga inkomna handlingar.

7 Lagstiftningens inverkan

7.1 Inledning och sammanfattande bedömning

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen 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 utredningen analysera hur avidentifieringen förhåller sig till bestämmelser om företrädesrätt. Även andra bestämmelser som utredningen finner kan innebära hinder eller medföra problem skall analyseras. Om utredningen kommer fram till att det finns sådana hinder, skall utredningen analysera vilka författningsändringar som krävs för att undanröja hindren och lämna nödvändiga författningsförslag. Det ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag att föreslå någon grundlagsändring.

Utredningens sammanfattande bedömning av lagstiftningens inverkan på en tillämpning av den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar är att lagstiftningen inte kan anses innebära sådana hinder eller problem att några författningsändringar bör föreslås. I följande avsnitt utvecklas hur de författningsbestämmelser som åsyftas i utredningsdirektiven eller som utredningen annars ansett ha betydelse inverkar på tillämpningen av den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar.

7.2 Anställningsskyddslagen

I enlighet med bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) finns det i vissa fall för arbetstagare eller före detta arbetstagare en företrädesrätt till anställning eller rätt att få andra arbetsuppgifter som är lediga, dvs. omplace-

ras.¹⁴⁴ Kommuner och landsting måste följa anställningsskyddslagen, medan företrädesrätten på den statliga sidan är en bland flera sakliga grunder som skall beaktas vid anställning.

När någon uppfyller kraven för att ha företrädesrätt till en viss anställning hos kommun eller landsting, blir det inte aktuellt med något rekryteringsförfarande vid vilket en metod med avidentifierade ansökningshandlingar skulle kunna användas. Det är nämligen då inte den som till äventyrs är mest lämpad för anställningen som skall få den utan den (av de) företrädesberättigade (med bäst plats i turordningen och tillräckliga kvalifikationer).

Inom staten kan det dock förekomma ett rekryteringsförfarande till en anställning även när någon har företrädesrätt till den anställningen. Den som har företrädesrätt behöver inte lämna in några ansökningshandlingar för att kunna utnyttja sin företrädesrätt; däremot kan en enkel anmälan krävas. Är den som har företrädesrätt fortfarande anställd hos den statliga arbetsgivaren, torde dock arbetsgivaren kunna beordra den anställda att fylla i en ansökningsblankett. I annat fall kan personal hos den statliga arbetsgivaren med ledning av personalakten och annan tillgänglig information ta fram de uppgifter som efterfrågas i ansökningsblanketten och fylla i den. Även om uppgiften att någon har företrädesrätt helt klart är både saklig och relevant, bör den uppgiften inte tas med i ansökningsblanketten. Fanns den uppgiften med, skulle man nämligen i de flesta fall förmodligen enkelt kunna identifiera personen.

7.3 Aktiva åtgärder

Enligt utredningsdirektiven skall hantering av särskilda önskemål för en anställning, t.ex. prioritering av manliga sökanden till en kvinnodominerad arbetsplats, ingå i utredningens analys av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

När det på en arbetsplats inte råder en i huvudsak jämn fördelning mellan kvinnor och män i en viss typ av arbete eller inom en viss kategori av arbetstagare, skall arbetsgivaren enligt jämställdhetslagen (1991:433) söka se till att andelen arbetstagare av det könet efter hand ökar. Det gäller dock inte, om särskilda skäl talar emot sådana åtgärder eller åtgärderna rimligen inte kan krävas med hänsyn till arbetsgivarens resurser och omständigheterna i övrigt. Förbudet mot direkt diskriminering i jämställdhetslagen gäller

¹⁴⁴ När det i detta avsnitt talas om företrädesrätt avses också rätten till omplacering.

vidare inte om behandlingen är ett led i strävanden att främja jämställdhet i arbetslivet, s.k. positiv särbehandling.

Arbetsgivaren kan även i övrigt – givetvis inom ramen för lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet – vilja prioritera någon egenskap hos sökandena t.ex. för att uppfylla något samhällspolitiskt mål. Det skulle t.ex. kunna vara fråga om att underlätta för långtidsarbetslösa eller straffade att återkomma till arbetslivet.

Om arbetsgivaren vid en viss rekrytering har bestämt sig för att prioritera någon viss egenskap, t.ex. ett visst kön, bör den egenskapen givetvis efterfrågas i ansökningsblanketten. Utredningen har svårt att se hur en metod med avidentifierade ansökningshandlingar i övrigt skulle kunna ha någon inverkan på hanteringen av särskilda önskemål för en anställning som arbetsgivaren valt att uppställa.

7.4 Offentlighetsprincipen och rätten till partsinsyn

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar förutsätter att den personal som har att bestämma om kallelse till intervju inte känner till all information i ärendet som i och för sig finns hos myndigheten utan bara informationen i de ifyllda ansökningsblanketterna. Arbetsgivaren kan instruera sin personal vilken information den skall respektive inte skall ta del av i tjänsten (se närmare avsnitt 5.3.3). Myndigheten kan dock inte neka personalen, eller någon annan medborgare, att ta del av allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Inkomna ansökningshandlingar utgör i sin helhet offentliga allmänna handlingar som vem som helst har rätt att ta del av med stöd av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. En sökande har vidare med stöd av rätten till s.k. partsinsyn möjlighet att ta del av andra sökandes ansökningshandlingar i sin helhet. Det går alltså med dagens lagstiftning inte att hindra att många människor känner till det som står i ansökningshandlingarna i sin helhet. Det torde också vara svårt, eller omöjligt, att hindra att någon av dessa människor berättar den informationen för handläggande personal, t.ex. vid ett telefonsamtal. Härtill kommer att en sökande kan strunta i myndighetens anvisningar för ansökningsförfarandet och lämna mer information än som efterfrågas.

Den nu berörda informationsasymmetrin (att utomstående kan veta mer än handläggaren som har att bestämma om kallelse till intervju) och konsekvenserna av den (att den som vet kan berätta

för den som skall vara ovetande) torde vara svåra att komma till rätta med även med ändrad lagstiftning i något hänseende, t.ex. en bestämmelse om temporär sekretess. Det förefaller exempelvis oproportionerligt – och olämpligt – att föreslå straff för den privatperson som lämnar viss information till en handläggare eller att föreslå att myndigheten skall bortse från en ansökan bara därför att någon har lämnat viss information.

Eftersom myndigheten i princip får bestämma vilka anställda som skall göra vad, kan den i och för sig bestämma att den handläggare som fått del av viss information inte längre skall handlägga anställningsärendet. Men detta torde knappast vara något verkningfullt medel mot en utomstående som bestämt sig för att sabotera användningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar (genom att berätta informationen också för varje ny handläggare).

Utredningen är dock övertygad om att de nu berörda förhållandena knappast kommer att utgöra något oöverkomligt problem i praktiken.

Annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju kan ges i uppdrag att hantera ansökningshandlingarna och kontakterna med sökandena.

Ansökningshandlingarna behöver inte registreras i myndighetens diarium utan kan i stället hållas så ordnade att det utan svårighet kan fastställas att handlingarna kommit in till myndigheten (och inte upprättats av den), se närmare avsnitt 5.9.3.

7.5 Författningsreglerade rekryteringsformer

Det förekommer att speciella rekryteringsprocesser är reglerade i lagstiftning. Det gäller t.ex. vissa rekryteringar inom högskoleväsendet enligt högskoleförordningen (1993:100), där det finns utförliga bestämmelser om formerna för rekryteringen.

I de fall där själva rekryteringsprocessen på det sättet är föreskriven i lagstiftning finns det ofta inte utrymme för att använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Det finns dock enligt utredningens mening inte anledning att föreslå författningsändringar för att göra det möjligt att använda den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar i dessa specialfall.

8 Utgångspunkter

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar har utformats så att den i princip är möjlig att använda vid alla anställningar.

I dag är praxis generellt att ju längre anställning det rör sig om, desto mer ambitiöst rekryteringsarbete. Det innebär att korta vikariat och andra anställningar av tillfällig natur ofta rekryteras efter en relativt kort beredning.¹⁴⁵ Forskning visar att vikariat och andra tidsbegränsade anställningar ofta utgör en förutsättning för att senare, genom den arbetslivserfarenhet man samlar på sig och referenser därpå, kunna komma i fråga för tillsvidareanställning.¹⁴⁶ Att endast använda en metod med avidentifierade ansökningshandlingar för tillsvidareanställning skulle därmed riskera att cementera effekterna av de urvalskriterier som använts vid rekrytering till anställningar av tillfällig natur. Här får arbetsgivaren göra avvägningar mellan kraven på snabbhet vid anställningar av tillfällig natur och fördelarna med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

Forskningen kring etnisk (men även köns-) diskriminering på arbetsmarknaden indikerar att det å ena sidan förekommer överallt och vid alla typer av anställningar, men att det å andra sidan verkar förekomma oftare vid ledande befattningar.¹⁴⁷ Av forskningen följer då att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar skulle vara lämplig att använda så brett som möjligt och till i princip alla anställningar, speciellt vid ledande befattningar.

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar har att även hantera de fall där någon eller några sökanden redan finns inom organisationen (s.k. intern kandidat). Det är svårt att se att metoden skulle innebära några problem av mer allvarlig art. Naturligtvis finns möjligheten att kravprofilen utformas på ett sådant sätt att

¹⁴⁵ Knocke 2003; Neergaard 2004; 2006 (under utgivning).

¹⁴⁶ Håkansson 2001; Walette 2004.

¹⁴⁷ Martinsson 1998; Berggren & Omarsson 2001; TCO 2005; Darin 2006 (under utgivning).

den särskilt passar den interna kandidatens meriter, varför det i praktiken kan vara svårt att hålla den kandidaten anonym. Det innebär dock inget problem för metoden utan speglar snarare en relativt vanligt förekommande metod att öka (i vissa fall minska) chansen för interna kandidater att komma i fråga för anställningen. Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar kan således aldrig garantera en heltäckande anonymitet för den vars meriter redan är kända inom myndigheten. Däremot skapar metoden en sådan hög grad av avidentifiering att möjligheten att motverka särbehandling i den initiala fasen jämfört med traditionella metoder för rekrytering ökar. Därtill medför metoden att alla sökandes meriter enligt ansökningsblanketten kan jämföras på ett systematiskt sätt.

Utredningen anser att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar enbart bör användas för att bedöma kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet, dvs. formella kvalifikationer, såsom utbildning och arbetslivserfarenhet, som underlag för kallelse till anställningsintervjuer. I ett inledande skede av en rekrytering utgör dessa indikatorer på kompetens utmärkta och relativt standardiserade variabler för en formell bedömningsprocess. Anledningen till att metoden inte tar hänsyn också till kvalifikationer kopplade till det sociala systemet är att sådana kvalifikationer – personliga egenskaper, samarbetsegenskaper, ledningsegenskaper osv. – inte generellt kan och bör bedömas genom en granskning av ansökningshandlingar utan först och främst genom intervjuer, referenstagning och, i vissa fall, testning.

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar lyfter fram målkonflikten mellan å ena sidan begränsad och strukturerad information och å andra sidan obegränsad och mindre strukturerad information. Den här konflikten måste hanteras i alla rekryteringsprocesser oavsett metod. Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar innebär först och främst en uppdelning i två skilda rekryteringsfaser. I den första fasen, då metoden används, begränsas informationen genom utformning av en tydlig kravprofil och en strukturering av de sökandes meriter med hjälp av en ansökningsblankett. Utifrån den här informationen rangordnas de sökande för urval till intervju. För att minska risken för att relevant information inte kommer fram i den första fasen, kan man, när rangordningen gjorts klar, ta stickprov eller på annat sätt försäkra sig om att de verkligt mest meriterade valts ut för anställningsintervju.

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar bör uppfylla åtminstone två centrala mål. Först och främst skall metoden resultera i att de mest kvalificerade i formellt hänseende kallas till intervju, dvs. arbetsgivaren skall kunna förvänta sig att med hjälp av metoden få intervju bara personer med efterfrågade formella kvalifikationer. I det målet ligger också att metoden måste kunna särskilja mellan de sökande i sådan utsträckning att bara ett rimligt antal av de i formellt hänseende mest kvalificerade vaskas fram. En andra central målsättning är att metoden skall innebära en minskad risk för särbehandling genom information som avslöjar identiteten eller grupptillhörigheten undanhålls beslutsfattarna. Vidare bör en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kunna effektivt, dvs. utan betydande administrativt merarbete, producera denna måluppfyllelse.

En tydlig kravprofil för efterfrågade kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet bör kunna bidra till att målen uppfylls. Den metod med avidentifierade ansökningshandlingar som utredningen förordar förutsätter också att arbetsgivaren upprättar en kravprofil för de formella kvalifikationer som efterfrågas. Kravprofilen bör ange vikten av de önskade formella kvalifikationerna. Det bör därför framgå vilka formella kvalifikationer som är nödvändiga (måste finnas), vilka som är önskvärda (helst bör finnas) samt vilka formella kvalifikationer i övrigt som kan ge ett försteg (gärna bör finnas). Arbetsgivaren bör, förutom de nödvändiga kraven, ange och rangordna så många av de önskvärda och förstegsgivande kraven att det kan antas att bara ett rimligt antal sökande uppfyller kraven. Ju fler sökande som kan förväntas, desto flera önskvärda och förstegsgivande krav behöver anges.

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar innebär att ansökningshandlingarna kommer att bestå av två skilda typer av dokument. Å ena sidan "traditionella" handlingar som inkluderar meritförteckning, personligt brev, betygsutskrifter, arbetsgivarintyg, referenser etc. Å andra sidan en ifylld ansökningsblankett som inte innehåller sådan information att sökandens identitet eller grupptillhörighet avslöjas. Metoden med avidentifierade ansökningshandlingar som utredningen förordar förutsätter att arbetsgivaren utarbetar en ansökningsblankett där bara information om kraven på formella kvalifikationer i enlighet med kravprofilen skall fyllas i (och inte någon information som avslöjar sökandens identitet eller grupptillhörighet). Genom en tydligt formulerad kravprofil bör det vara en relativt rak och enkel process att skapa

strukturerade och tydliga ansökningsblanketter som även lämpar sig för bearbetning med hjälp av dator. Den information som kommer in från sökandena utöver ansökningsblanketten sparas för att granskas när avidentifieringen brutits.

Genom det beskrivna tillvägagångssättet vid en metod med avidentifierade ansökningshandlingar bedömer utredningen att merarbetet i rekryteringsprocessen i huvudsak kan begränsas. Metoden med avidentifierade ansökningshandlingar kan innebära en ökad arbetsinsats för att utarbeta en tydlig kravprofil, för den händelse myndigheten annars inte skulle ha gjort det, och därtill anknytande ansökningsblanketter. Det kan även uppstå ett visst administrativt merarbete i de fall sökande inte på ett korrekt sätt använder sig av ansökningsblanketten. När det nämnda arbetet väl är gjort, bör en metod med avidentifierade ansökningshandlingar inte innebära något ytterligare merarbete att tala om. Det kan snarare bli så att urvalet till intervju genom metoden kan genomföras med mindre resurser än i dag, t.ex. med hjälp av IT-stöd.

Sammantaget är det, enligt utredningens bedömning, inte självklart att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar i de flesta fall innebär merarbete av någon betydande omfattning. Däremot förutsätter metoden tillgång till personal, som inte har att bestämma om kallelse till intervju, för att inledningsvis hantera inkomna ansökningar och övriga kontakter med de sökande.

Utredningen har baserat diskussionen och förslaget på den forskning och erfarenhetsbaserade kunskap som utredningen kunnat finna. Det bör dock noteras att det inte finns systematiska utvärderingar och vetenskapliga studier av direkt och entydig relevans för uppdraget. Det innebär att Sverige och den offentliga sektorn inom det här området kan placera sig i täten internationellt i utvecklandet av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Avsaknaden av systematiska och vetenskapligt förankrade studier kring effekten av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar är dock problematisk. Utredningen ser det därför som viktigt att initiativ tas till systematisk uppföljning och utvärdering av användningen av den föreslagna metoden. Vidare ser utredningen det som önskvärt att behovet av IT-stöd för rekrytering i enlighet med den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar följs upp. Utredningen återkommer mer konkret till dessa frågor i avsnitt 10.

9 Kravprofil, ansökningsblankett och IT-stöd

9.1 Kravprofilens utformning i annonser

Som underlag för resonemangen om kravprofilens utformning används fyra exempel på rekryteringsannonser hämtade från en kommuns respektive myndighets hemsida. Eftersom rekryteringsannonserna bara används som underlag för att belysa de olika frågeställningar som berörs i avsnittet, saknar det betydelse i vilken grad de kan ses som representativa för rekryteringsannonser inom offentlig förvaltning i allmänhet.

Utredningen har valt annonser om olika typer av anställningar utifrån utbildningskrav. Därmed blir det möjligt att illustrera i vad mån en metod med oidentifierade ansökningshandlingar påverkas av den utbildningsgrad som krävs vid anställning. De fyra valda annonserna rör anställning som undersköterska, förskollärare, rektor respektive utredare/expert:

Befattningskategori: Undersköterska

Arbetsuppgifter:

Att ge de äldre i stadsdelen god omvårdnad utifrån de individuella beslut och vårdplaner som finns. Nära samarbete med hemsjukvård, rehabteam och primärvård. Vi erbjuder ett kvalificerat omvårdnadsarbete i en kompetent och kreativ arbetsgrupp. Du medverkar aktivt till hemtjänstens och arbetsgruppens förnyelse och utveckling.

Kvalifikationer:

Omvårdnadsutbildning och kunskap i social dokumentation. Vi söker Dej som har dokumenterad samarbetsförmåga och som tar ansvar samt har god social kompetens. Du skall vara noggrann och ha en positiv livssyn. Vi använder leasingbilar, vilket betyder att krav på körkort finns.

Befattningskategori: Förskollärare**Arbetsuppgifter:**

Vi söker en engagerad och drivande pedagog med ett hjärta som klappar för barnen på förskolan. Du arbetar tillsammans med arbetskamraterna på din avdelning och samarbetar även med de övriga pedagogerna i huset. Vidare är du införstådd med uppdraget som står i Läroplan för förskolan.

Kvalifikationer:

Förskollärarytbildning, eller annan kompetens som arbetsgivaren prövar likvärdig. Vi fäster stor vikt vid personlig lämplighet.

Rektor – i teamledarskap**Arbetsuppgifter:**

X-enheten står inför en spännande organisationsförändring där ledarskapet delas av tre rektorer med personal-, ekonomi- och verksamhetsansvar, ett teamledarskap. Ett av ledningsteamets viktigaste uppdrag är att tillsammans med elever, föräldrar och personal utveckla framtidens skola ur ett 0–16 perspektiv, där skolan skall spela en viktig roll för lärande, utveckling, demokrati och integration. Idag består enheten av tre förskolor, ca 220 barn och en F-9 skola, ca 450 elever. I enheten finns även fritidshem.

Skolan har en väl fungerande lokal styrelse. Ditt ansvarsområde blir förskola, fritidshem, skolans lägre åldrar och en serviceenhet. X-teamet ingår i Y:s ledningsgrupp, som leds av områdeschef.

Kvalifikationer:

Vi söker dig som har:

- högskoleutbildning med pedagogisk inriktning
- erfarenhet av att ha arbetat i förskola/skola
- erfarenhet av arbetsledning

Du ska ha:

- vilja och förmåga att arbeta i ett teamledarskap
- förmåga att skapa intresse, engagemang och delaktighet bland dina medarbetare.

Det är viktigt att du är kvalitetsmedveten och utvecklingsinriktad och att du ser på verksamheten i ett helhetsperspektiv. Stor hänsyn kommer att tas till personlig lämplighet.

Tillsvidare anställning. 100%. Tillträde efter överenskommelse.

Utredare/expert inom området människa-teknik-organisation

Arbetsuppgifter

Du kommer att arbeta med att inspektera och granska verksamheter, vara pådrivande och utveckla myndighetens tillsyn genom utredningsarbete med stöd av externa forskare och internationellt facksamarbete. Du kommer att arbeta i nära samverkan med personer med beteendevetenskaplig och teknisk kompetens av olika slag.

Önskvärd bakgrund och profil

Du har beteendevetenskaplig eller annan högskoleutbildning med fördjupade kunskaper inom kognitiv psykologi, ergonomi, arbetspsykologi med inriktning mot industriell organisation. Du är gärna generalist inom det beteendevetenskapliga kunskapsområdet och framför allt är det viktigt att du har en systemsyn där samspelet mellan människa-teknik-organisation (MTO) är i fokus. Vi värdesätter även om du har fördjupade kunskaper inom kognitiv ergonomi och Människa-Maskin interaktion (MMI). Du har flerårig arbetslivserfarenhet, gärna från kärnteknisk verksamhet, kvalitetsarbete från processindustri eller annan verksamhet med höga säkerhetskrav. Du har mycket god erfarenhet från kvalificerat utredningsarbete med inriktning mot enhetens arbetsområden samt har lätt för att uttrycka dig i tal och skrift på svenska och engelska. Du har lätt för att knyta kontakter och är van att samarbeta med andra inom olika kompetensområden.

Den begränsade forskning som finns kring rekrytering har påvisat hur de kravprofiler som synliggörs i annonser ofta gör det svårt att få till stånd en rekrytering i enlighet med generella forskningsbaserade rekommendationer. De tre första av de fyra valda annonserna kan ses som exempel på detta. Den fjärde annonsen är däremot mer specificerad än vad annonser normalt är.

När man analyserar texterna i de tre första exemplen på annonser, kan de efterfrågade kvalifikationerna kopplade till det tekniska respektive sociala systemet lätt urskiljas:

	Tekniska systemet	Sociala systemet
Undersköterska	Omvårdnadsutbildning och kunskap i social dokumentation. Vi använder leasingbilar, vilket betyder att krav på körkort finns.	Vi söker Dej som har dokumenterad samarbetsförmåga och som tar ansvar samt har god social kompetens. Du skall vara noggrann och ha en positiv livssyn.
Förskollärare	Förskollärarytbildning, eller annan kompetens som arbetsgivaren prövar likvärdig.	Vi fäster stor vikt vid personlig lämplighet.
Rektor	Vi söker dig som har: – högskoleutbildning med pedagogisk inriktning – erfarenhet av att ha arbetat i förskola/skola – erfarenhet av arbetsledning	Du ska ha: – vilja och förmåga att arbeta i ett teamledarskap – förmåga att skapa intresse, engagemang och delaktighet bland dina medarbetare. Det är viktigt att du är kvalitetsmedveten och utvecklingsinriktad och att du ser på verksamheten i ett helhetsperspektiv. Stor hänsyn kommer att tas till personlig lämplighet.

I kolumnen längst till höger finns det krav kopplade till det sociala systemet. De speglar den, sedan slutet av 1980-talet, ökade vikt som fästs vid kvalifikationer kopplade till det sociala systemet. Kvalifikationskraven är ofta formulerade på ett sätt som gör dem svåra att mäta. Dessa krav faller utanför vad som lämpligen bör bedömas genom en metod med avidentifierade ansökningshandlingar och berörs därför inte vidare.

Som framgår av kolumnen i mitten i tabellen ovan är det huvudsakligen utbildning och i viss mån arbetslivserfarenhet som efterfrågas när det gäller krav kopplade till det tekniska systemet. I fallet undersköterska är det omvårdnadsutbildning och körkort, vilket är standardiserade utbildningar. Kravet på kunskap i social dokumentation kan, om det inte rör sig om utbildning i ämnet, ses som en erfarenhetsbaserad kvalifikation. Kravet vad gäller förskollärare är förskollärarytbildning. Därtill finns det en inte helt tydlig formulering om ”kompetens som arbetsgivaren prövar likvärdig”. Eftersom det kravet inte är enkelt att tolka, ger det rekryterarna en betydande grad av diskretion i bedömning. Otydligheten uppkommer bl.a. genom att ordet ”kompetens” används i stället för ordet ”utbildning”, vilket öppnar upp för olika tolkningar av om och i vilken utsträckning (arbetslivs)erfarenhet kan bedömas som lik-

värdig med en viss utbildning. I rektorsannonsen krävs det högskoleutbildning med pedagogisk inriktning, vilket i huvudsak är olika former av lärarutbildningar. Därtill efterfrågas arbetslivserfarenhet från (för)skola samt arbetsledning.

Vad gäller kraven på utbildning för de tre anställningarna är det i huvudsak en relativt enkel bedömning som behöver göras (med undantag för den mer svårtolkade skrivningen om ”kompetens som arbetsgivaren prövar likvärdig”). De ständiga förändringarna av utbildningsplaner som sker inom utbildningsväsendet kan dock innebära en svårighet vid bedömningen av om kraven på utbildning är uppfyllda.¹⁴⁸ Förskolläraryt utbildningen har sedan några år tillbaka slagits samman med utbildningen för lärare för grundskolan. Undersköterskeutbildning finns i flera varianter och kan dessutom förekomma som påbyggnadsutbildning för sjukvårdsbiträden.

Många sökande – flera än vad det är rimligt att kalla till anställningsintervju – kan antas uppfylla utbildningskraven. I sådana fall behöver man något ytterligare urvalskriterium. Ett sådant kriterium är ett krav på viss (arbetslivs)erfarenhet. I fallet förskollärare finns det dock inte något sådant krav, och när det gäller undersköterskeanställningen finns det bara ett tillkommande krav på kunskap i social dokumentation. För rektorsanställningen finns det krav på arbetslivserfarenhet från såväl (för)skola som arbetsledning. Man kan fråga sig om kraven på utbildning och erfarenhet i annonserna skall tolkas som att alla som uppfyller kraven är jämbördiga i dessa hänseenden eller om de som uppfyller kraven och därtill har mer utbildning och lång erfarenhet i efterfrågat hänseende eller erfarenhet av något annat skall anses ha ett försteg vid bedömning.

En metod med aidentifierade ansökningshandlingar som bara tar hänsyn till kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet kan hantera dessa anställningar. Det bör vara relativt enkelt att genom en strukturerad ansökningsblankett fånga de önskade kvalifikationerna för anställningarna. Det behövs dock, i de fall många behöriga söker en anställning, en betydligt mer utvecklad kravprofil än de som framgår av annonserna för att kunna göra nödvändiga urval.

Utredningen anser att en metod med aidentifierade ansökningshandlingar bör kunna användas vid alla rekryteringar inom en organisation, även avseende kvalificerade arbetsuppgifter. Bland

¹⁴⁸ I samband med annan forskning och utvärdering har flera rekryterare markerat att kunskap om utbildningars förändring ofta är en bristvara inom organisationer samtidigt som det är viktigt för att kunna bedöma sökanden.

annat därför har också en annons för en starkt specialiserad anställning som utredare/expert valts ut. Tyngdpunkten på önskade kvalifikationer i den här annonsen är kopplad till det tekniska systemet. Därtill är åtminstone ett krav ("van att samarbeta med andra inom olika kompetensområden") av två med koppling till det sociala systemet relativt enkelt mätbar. När det gäller önskemålen kopplade till det tekniska systemet är annonsen utformad i tre nivåer. En första nivå utgörs av krav (eller behörighet). Det är i annonsen formulerat som "har" krav både vad gäller utbildning och arbetslivserfarenhet. Det verkar innebära att dessa krav måste vara uppfyllda för att någon skall vara behörig till anställningen. Därefter finns det två relativa bedömningsgrunder som uttrycks med hjälp av formuleringarna "är gärna" respektive "värdesätter även". På det beskrivna sättet skiljer sig denna annons från de annonser som tidigare berörts.

	Tekniska systemet	Sociala systemet
Utredare/expert inom området människa-teknik-organisation	<p>Du har beteendevetenskaplig eller annan högskoleutbildning med fördjupade kunskaper inom kognitiv psykologi, ergonomi, arbetspsykologi med inriktning mot industriell organisation.</p> <p>Du är gärna generalist inom det beteendevetenskapliga kunskapsområdet och framför allt är det viktigt att du har en systemsyn där samspelet mellan människa-teknik-organisation (MTO) är i fokus.</p> <p>Vi värdesätter även om du har fördjupade kunskaper inom kognitiv ergonomi och Människa-Maskin interaktion (MMI).</p> <p>Du har flerårig arbetslivserfarenhet, gärna från kärnteknisk verksamhet, kvalitetsarbete från processindustri eller annan verksamhet med höga säkerhetskrav.</p> <p>Du har mycket god erfarenhet från kvalificerat utredningsarbete med inriktning mot enhetens arbetsområden samt har lätt för att uttrycka dig i tal och skrift på svenska och engelska.</p>	<p>Du har lätt för att knyta kontakter och är van att samarbeta med andra inom olika kompetensområden.</p>

Annonsen ovan speglar vad som verkar vara en välorganiserad rekryteringsprocess där arbetsgivaren har klart för sig vilka kvalifikationer som önskas och har formulerat det i en kravprofil som gör det möjligt att reducera antalet behöriga sökanden genom ytterligare kriterier. Utredningen är av uppfattningen att sökande även till den här anställningen skulle utan problem (dvs. mer än vanligt) kunna bedömas med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar för urval till intervju. Den kravprofil som framgår av annonsen skulle även kunna fungera som en tydlig ram för en ansökningsblankett kopplat till anställningen.

Ett annat möjligt problem med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar är hanteringen av "udda" meriter. Meriter som är ovanliga och därmed svårbedömbara innebär ett problem för alla rekryteringsmetoder. Sådana udda meriter skapar osäkerhet i bedömning och samtidigt informationskostnader för en realbedömning. Eftersom rekryteringar ofta kännetecknas av tidspress och slimmade personalresurser, innebär udda meriter ett problem. Det kan lösas genom att rekryterare söker ytterligare information i den senare fasen av rekrytering genom intervju och referenser. Eftersom metoden med avidentifierade ansökningshandlingar innebär att de sökande fyller i en ansökningsblankett, finns det möjlighet för sökande att hjälpa rekryterarna med bedömning av relevansen hos "udda" meriter. I en vanlig rekrytering finns det större risk för att sökande med "udda" meriter på grund av osäkerhet och informationskostnader inte får en allsidig bedömning.

9.2 Ansökningsblankett kopplad till kravprofilen

I utredningens genomgång av kommuner som, genom försöksverksamhet, provat metoder med avidentifierade ansökningshandlingar kom det fram olika sätt att hantera ansökningsblankettens utformning. Mellerudsmodellen, som används av flera kommuner än Melleruds kommun, är baserad på ett generellt ansökningsformulär (se bilaga 3). I Norrköpings kommun valde man att utforma en mer specifik blankett för de anställningar som var aktuella inom den förvaltning där försöket genomfördes (se bilaga 4). Blanketterna utgör exempel på olika strategier för att genomföra en metod med avidentifierade ansökningshandlingar.

Med Mellerudsmodellen har man så långt möjligt valt att spegla en traditionell rekrytering. Det innebär bl.a. att man valt att även

använda s.k. personliga brev men därvid lämnat instruktionen: ”Namn eller personuppgifter ex. namn, kön, ålder eller ursprung får ej nämnas i brevet”.

Fördelen med personliga brev är att rekryterande personal får en helhetsuppfattning av hur de sökandes kvalifikationer hänger samman samt att det finns möjligheter att presentera eventuella andra kvalifikationer än de som finns specificerade i ansökningsformuläret (enligt Mellerudsmodellen utbildning, praktik och anställningar, värnplikt samt nuvarande sysselsättning). Samtidigt finns det ett flertal problem med att använda sig av personliga brev inom ramen för en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Det besvärligaste är att personliga brev tenderar att formuleras så att identifierande information framkommer, vilket innebär merarbete för att försäkra sig om att de personliga breven är avidentifierade eller en betydande risk för att erfarna rekryterare kan läsa ut en hel del (mer eller mindre korrekt) information från texten.¹⁴⁹ Därtill är det tveksamt om det personliga brevet kan tillföra information om de sökande som inte går att fånga genom en ansökningsblankett styrd av en tydlig kravprofil. Mot bakgrund av att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar är avsedd att användas enbart för urval av vilka sökande som skall kallas till intervju är det därmed tveksamt om fördelarna uppväger nackdelarna. Utredningen förespråkar i stället en metod med avidentifierade ansökningshandlingar som enbart tar hänsyn till kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet, vilket innebär att det personliga brevet bör bedömas först i samband med att sökande kallas till intervju.

Ett annat alternativ representerades av försöket i Norrköpings kommun, där tanken var att utveckla ett formulär som var anpassat till anställningar inom en enda kommunal förvaltning och kunde fyllas i med kryss.

Det finns ur ett avidentifieringsperspektiv flera skäl som talar för en sådan utformning, samtidigt som man ur ett kvalifikationsperspektiv bör försäkra sig om att det går att selektera fram de mest kvalificerade enligt kravprofilen. En sådan blankett skulle sannolikt vara till liten hjälp om kravprofilerna skulle utformas enligt annonserna för undersköterska och förskollärare, till någon hjälp om kravprofilen skulle likna den som finns i annonsen för

¹⁴⁹ I diskussion med en personalstrateg med ansvar för att pröva en metod med avidentifierade ansökningshandlingar lyftes att till och med handskrift kan vara tillräckligt för att en erfaren rekryterare med hög träffsäkerhet kan bedöma om det är en kvinna eller man respektive en som har lärt sig bokstavera i Sverige eller i utlandet.

rektorsanställningen, och till betydande hjälp om det skulle vara en kravprofil liknande den i annonsen avseende utredare/expert.

En ansökningsblankett som formas efter en utvecklad kravprofil framstår som optimal ur såväl ett kvalifikations- som ett aidentifieringsperspektiv. Däremot kan det eventuellt diskuteras vilket merarbete som följer av ett sådant val. Nedan finns det ett försök att åskådliggöra hur en sådan blankett kan utformas utifrån den kravprofil som uttrycks i annonsen avseende en utredare/expert.

Jag söker det utannonserade arbetet som utredare/expert

I min ansökan visar jag på följande kvalifikationer:

		<i>Ja</i>	<i>Nej</i>
<i>Min utbildning</i>			
1a	Jag har beteendevetenskaplig eller annan högskoleutbildning med fördjupade kunskaper inom kognitiv psykologi, ergonomi, arbetspsykologi med inriktning mot industriell organisation.		
1b	Jag är generalist inom det beteendevetenskapliga kunskapsområdet		
1c	Jag har en systemsyn där samspelet mellan människa-teknik-organisation (MTO) är i fokus.		
1d	Jag har fördjupade kunskaper inom kognitiv ergonomi		
1e	Jag har fördjupade kunskaper inom Människa-Maskin interaktion (MMI)		
<i>Min arbetslivserfarenhet</i>			
2a	Jag har flerårig arbetslivserfarenhet med relevans för anställningen		
2b	Jag har flerårig arbetslivserfarenhet från kärnteknisk verksamhet		
2c	Jag har flerårig arbetslivserfarenhet med kvalitetsarbete från processindustri eller annan verksamhet med höga säkerhetskrav.		
2d	Jag har mycket god erfarenhet från kvalificerat utredningsarbete med inriktning mot enhetens arbetsområden		
2e	Jag har lätt för att uttrycka mig i tal och skrift på svenska och engelska		

Eftersom ansökningsblanketten bygger på kravprofilen i annonsen, har arbetstiden för dess framtagande varit minimal. En tydlig och utvecklad kravprofil innebär en ambitionshöjning som i sig ökar möjligheten att rekrytera den för anställningen mest kvalificerade samtidigt som risken för särbehandling minskas. Utöver den ambitionshöjning som utvecklandet av en välformulerad kravprofil innebär är det utredningens uppskattning att en metod med avidentifierade ansökningshandlingar inte innebär något större merarbete. Framtagandet av en ansökningsblankett som speglar kravprofilens innehåll där sökande kan fylla i relevanta meriter för den initiala avidentifierade bedömningen reducerar det administrativa arbetet. Möjligheten att via registrator eller annan administrativ personal tillsända och påminna sökande om vikten att fylla i ansökningsblanketten leder till ett visst administrativt arbete. Samtidigt ser utredningen ifyllda ansökningsblanketter av de sökande som en betydande tidsbesparing i den tidiga behandlingen av ansökningar.

I såväl enkätsvar som i intervjuer har behovet av ett utvecklat IT-stöd lyfts som ett sätt att underlätta arbetet med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar. Tanken är att man genom IT-stöd skulle kunna minska det administrativa arbetet med urvalet för intervju. Tydligt formulerade kravprofiler kan lämpligen presenteras genom elektroniska ansökningsblanketter. Den skisserade ansökningsblanketten skulle kunna användas som utgångspunkt för IT-stöd i rekryteringsprocessen. Ett sådant stödsystem skulle relativt enkelt, under förutsättning att det finns en tydlig och utvecklad kravprofil, kunna generera listor över de personer som uppfyller kraven för behörighet och rangordna dessa utifrån ej nödvändiga men meriterande kvalifikationer.

Ansökningsblanketten måste utformas så att den information som skall fyllas i inte avslöjar sökandens identitet eller grupptillhörighet¹⁵⁰. En metod med avidentifierade ansökningshandlingar förutsätter att identiteten och grupptillhörigheten kan döljas i det inledande skedet av rekryteringsprocessen. Det är nämligen svårt att argumentera för fördelarna med att genomföra en metod med avidentifierade ansökningshandlingar utan att kunna försäkra sig om att ansökningsblanketterna verkligen är avidentifierade. Nästan avidentifierade ansökningsblanketter är knappast något som tillför

¹⁵⁰ Med grupptillhörighet menas sådana (föreställda) egenskaper som avses i lagstiftningen mot diskriminering i arbetslivet, dvs. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, kön, sexuell läggning eller funktionshinder.

de offentliga arbetsgivarna mer än merarbete och möjligtvis en aura av ökad legitimitet i mångfaldsarbetet.

Namnet, hemadressen, åldern, inklusive födelseår, födelselandet, civilståndet och hemförhållanden bör alltså inte efterfrågas. Bara om svenskt medborgarskap är en förutsättning för anställning, bör det efterfrågas. Exakt information om tidigare och nuvarande arbetsplatser bör inte efterfrågas utan bara information om typ av anställning, yrke eller arbetsuppgifter. Information om utbildningsexamen, utbildningsinriktning och utbildningens huvudsakliga innehåll och längd bör efterfrågas så att utbildningsanordnaren och undervisningsspråket inte avslöjas. Information om utbildning i svenska språket bör inte efterfrågas. Kompetens i språk bör dock efterfrågas. Ansökningsblanketten bör inte ge möjlighet att lämna ett s.k. personligt brev. Ansökningsblanketten kan lämpligen göras elektronisk så att sökandena kan fylla i och sända in den via Internet (med alternativet att de fylls i för hand och brevlades sänds in till arbetsgivaren).

Svaren på utredningens enkät visar att en betydande andel sökanden som får ett val väljer att inte lämna in en avidentifierad ansökan. Enligt utredningens mening förefaller det lämpligt att alla sökande bedöms på samma underlag och att myndigheten alltså instruerar samtliga sökande att fylla i anställningsblanketten.

När anställningen förklaras ledig, t.ex. genom annonser, måste det alltså framgå att sökanden skall fylla i en särskild ansökningsblankett (och dessutom lämna in övriga ansökningshandlingar på sedvanligt sätt). En särskild fråga är hur man bör hantera det förhållandet att någon sökande inte fyller i ansökningsblanketten eller fyller i den ofullständigt eller felaktigt så att information som avslöjar identiteten eller gruppstillhörigheten kommer fram. Att myndigheten (genom annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju) i första hand har att genom kontakter med sökanden förmå denne att korrekt fylla i ansökningsblanketten följer redan av myndigheternas s.k. serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223). Men vad gör man om det inte leder till önskat resultat?

Med nuvarande lagstiftning är det inte möjligt att bortse från en sökande vid det slutliga anställningsbeslutet bara för att denne inte enligt myndighetens instruktioner har fyllt i en anställningsblankett (utan i stället sänt in fullödiga ansökningshandlingar i annan form). Utredningen har övervägt att föreslå lagstiftning som möjliggör detta, men funnit att det inte bör vara nödvändigt. Myndig-

heten har nämligen i den aktuella situationen flera användbara alternativ:

- a) Myndigheten kan (genom annan personal än den som har att bestämma om kallelse till intervju) med ledning av inkomna handlingar själv fylla i ansökningsblanketten så gott det går.
- b) Myndigheten kan välja att inte beakta den aktuella sökanden innan avidentifieringen brutits, dvs. ta hänsyn till ansökan först sedan det med ledning av ansökningsblanketterna har bedömts vilka som skall kallas till intervju.
- c) Myndigheten kan välja att i det aktuella anställningsärendet sluta använda metoden med avidentifierade ansökningshandlingar. Detta alternativ kan vara användbart om det visar sig att ansökningsblanketten varit mindre väl utformad och många sökande har fyllt i den fel eller om det visat sig vara svårt att med ledning av informationen i ansökningsblanketterna vaska fram ett lämpligt antal sökande att kalla till intervju.

Det är vidare utredningens bedömning att det torde vara sällsynt att den som söker ett arbete inte ens efter påpekanden rättar sig efter den potentielle arbetsgivarens instruktioner om hur ansökningsförfarandet skall gå till (och än mera sällsynt att en sådan, svårinstruerad, sökande i praktiken kan komma i fråga för anställning).

9.3 Nödvändiga, önskvärda och förstegsgivande kvalifikationer

Den metod med avidentifierade ansökningshandlingar som utredningen förordar tar bara hänsyn till kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet. Om det finns många sökande som uppfyller de uppställda kraven kopplade till det tekniska systemet, t.ex. krav på utbildning och arbetslivserfarenhet, kan användningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar, som ju inte tar hänsyn till kvalifikationer kopplade till det sociala systemet, kanske inte ge ett rimligt stort urval av sökande. I en ”traditionell” rekryteringsprocess skulle det här problemet lösas genom att rekryteringspersonalen försökte ”läsa ut” kvalifikationer kopplade till det sociala systemet från ansökningshandlingarna. Forskningen har uppmärksammat att det är speciellt i de här momenten som det

finns en betydande risk för att omedvetna föreställningar och fördomar kan få diskriminerande effekter.

En kravprofil som används i en metod med avidentifierade ansökningshandlingar bör därför ange tillräckligt många önskade kvalifikationer kopplade till det tekniska systemet och dessutom ange hur olika typer av sådana kvalifikationer värderas. Ett sätt att göra detta är att skilja mellan nödvändiga, önskvärda och förstegsgivande kvalifikationer. Med nödvändiga kvalifikationer menas sådana kvalifikationer som måste vara uppfyllda för att en sökande skall kunna komma i fråga för anställningen. Det gäller kvalifikationer som krävs enligt författning eller som arbetsgivaren annars anser nödvändiga. Önskvärda och förstegsgivande kvalifikationer är inte obligatoriska på det sättet utan används för att rangordna och välja ut de mest meriterade sökande bland dem som har de nödvändiga kvalifikationerna.

Tabellen nedan visar ett enkelt flödesschema över hur en tänkt rekrytering baserad på en metod med avidentifierade ansökningshandlingar skulle kunna gå till. Siffrorna står för tidbaserat flöde. Förutsättningen för flödesschemat är att en utvecklad kravprofil tagits fram uppdelad efter å ena sidan kvalifikationer kopplade till det tekniska respektive sociala systemet och å andra sidan kvalifikationer uppdelade efter nödvändiga, önskvärda och förstegsgivande. I det första skedet (1) bedöms om de sökande har de nödvändiga kvalifikationerna kopplade till det tekniska systemet. I det andra skedet (2) rangordnas de som har nödvändiga kvalifikationer efter önskvärda kvalifikationer. I det tredje steget (3) tas även hänsyn till förstegsgivande kvalifikationer. I den första beslutsnivån (4) avgörs utifrån steg ett till tre vilka som skall kallas till intervju, och därmed avslutas den avidentifierade delen av rekryteringsprocessen. Steg fem till sju illustrerar bedömningen av de personer som kallas till intervju utifrån kvalifikationskrav kopplade till det sociala systemet (genom intervjuer, referenstagning och i vissa fall testning). Modellen är utformad på ett liknande sätt med nödvändiga, önskvärda och förstegsgivande kvalifikationer. I ruta 8 görs slutligen valet av vem som skall få anställningen. I den slutliga bedömningen görs en samlad bedömning av de sökandes kvalifikationer mot bakgrund av kravprofilen. Det bör betonas att bara stegen 1–4 har med en metod med avidentifierade ansökningshandlingar att göra och att en sådan metod i och för sig inte gör det nödvändigt att förfara såsom beskrivits i anslutning till stegen 5–8. Man kan alltså använda en metod med avidentifierade ansöknings-

handlingar för att välja ut sökande till en första intervju för att sedan övergå till en friare bedömning än vad flödesschemat antyder. Det finns naturligtvis inget som hindrar att man sedan metoden använts beaktar allt material innan det slutligen avgörs vilka som skall kallas till intervju.

	Tekniska systemet	Sociala systemet
Nödvändiga kvalifikationer (måste)	1) ja/nej	5) ja/nej
Önskvärda kvalifikationer (helst)	2) ja ++	6) ja ++
Förstegsgivande kvalifikationer (gärna)	3) ja +	7) ja +
Beslutsnivå	4) intervju	8) Anställning

9.4 Fördelar med en tydlig kravprofil

En metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan i sig själv inte undanröja risken för särbehandling vid det slutliga anställningsbeslutet. Forskning har visat att diskriminerande handlingar inte är statiska, dvs. låsta till vissa moment i t.ex. en rekryteringsprocess.¹⁵¹ En metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan i bästa fall minska risken för särbehandling i en fas av rekryteringsprocessen, den inledande. Det är därför viktigt att lyfta fram de sekundära effekter som en metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan medföra. En sådan effekt, vilket uppmärksammats i enkätsvar samt i samtal med några rekryterare som använt en metod med avidentifierade ansökningshandlingar, är att frågor om diskriminering, mångfald och förbättrad rekrytering uppmärksammas mer i organisationen. En annan effekt är att kravprofilen görs tydligare, vilket kan antas leda till ett generellt sett bättre rekryteringsresultat.

Allmänt sett är det ovanligt på den svenska arbetsmarknaden att arbetsgivare inför rekrytering utformar något mer än vad som i bästa fall kan beskrivas som en minimal kravprofil (jämför de tre första exemplen på annonser i avsnitt 9.1). En metod med avidentifierade ansökningshandlingar kan sägas kräva en mer utvecklad kravprofil. En utvecklad kravprofil hjälper arbetsgivaren, i en rekryteringsprocess med många sökande, att på ett sakligt sätt selektera bland de sökande för beslut om vem som skall kallas till intervju genom att tidigt i rekryteringsprocessen ge en så komplett

¹⁵¹ Jenkins 1982; Höglund 2002.

bild som möjligt av de sökandes relevanta kvalifikationer i formellt hänseende.

Ur de sökandes perspektiv finns motsvarande fördelar av en utvecklad kravprofil. Kravprofilen gör det lättare för den sökande att bedöma i vilken mån han eller hon har tillräckliga kvalifikationer för att vara behörig och vilka kvalifikationer som kan vara betydelsefulla när flera är behöriga. En ytterligare fördel är att en utvecklad kravprofil kan underlätta för sökande som inte fick anställningen att förstå varför, dvs. en transparens som leder till ökad förståelse.

9.5 Behovet av IT-stöd

Flera av de arbetsgivare som använt sig av metoder med avidentifierade ansökningshandlingar har påpekat att IT-stöd troligtvis skulle minska merarbetet i betydande grad. Utredningen har valt att föreslå en något annorlunda metod med avidentifierade ansökningshandlingar än vad som tidigare prövats. Utredningen kan, som tidigare nämnts, konstatera att merarbetet med den föreslagna metoden i huvudsak inskränker sig till den kvalitetshöjning som utvecklandet av kravprofiler innebär.

Samtidigt ser även utredningen det som önskvärt att IT-stöd utvecklas för den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar. Det finns flera skäl för detta. Ett är naturligtvis kopplingen till arbetet med 24-timmarsmyndigheten och den ökande tillgänglighet som det innebär för sökanden. Det huvudsakliga skälet är att ett välutvecklat IT-stöd som minskar det administrativa arbete som behövs i rekryteringsprocesser kan öka intresset för användning av den föreslagna modellen. Ett IT-stöd som innebär mindre administrativt arbete möjliggör att personalresurser kan flyttas över till andra delar av rekryteringsarbetet såsom utarbetandet av kravprofiler och bedömningen av sökande.

10 En samlad bedömning av för- och nackdelar

Enligt utredningsdirektiven (bilaga 1) skall utredningen 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.

Vidare gäller generellt för alla utredningar följande. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för det allmänna eller för enskilda, skall dessa beräknas och redovisas. Även de samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt som förslagen kan innebära, skall redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, skall konsekvenserna i dessa avseenden anges.¹⁵²

I utredningsdirektiven används komplexa och omdiskuterade begrepp, demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Utredningen har inte för den samlade bedömning av den föreslagna metoden som skall göras ansett det nödvändigt att försöka att närmare definiera dessa begrepp eller att närmare precisera vad ett perspektiv utifrån begreppen kan innebära. En allmän uppfattning om dessa begrepp och principer bör räcka för den bedömning som skall göras av den föreslagna metoden. Så här beskrivs t.ex. begreppen i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram:

Allt arbete i statsförvaltningen skall göras med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. De

¹⁵² 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering. Kraven på rättssäkerhet innebär att förvaltningen skall fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda skall ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt.

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar är avsedd att användas bara för att ta fram sökande att kalla till intervju. Avsikten är alltså att resterande delar av anställningsförfarandet och själva anställningsbeslutet skall genomföras på sedvanligt sätt och att alla relevanta förhållanden oberoende av om de avidentifierats i det inledande skedet skall beaktas vid anställningsbeslutet. Därmed finns det enligt utredningens mening inte anledning att anta att en tillämpning av metoden skulle innebära något negativt för själva anställningsbesluten utifrån perspektiven demokrati, rättssäkerhet och effektivitet eller annars.

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar utgår från de krav på formella kvalifikationer, såsom utbildning och arbetslivserfarenhet, som arbetsgivaren faktiskt väljer att ställa upp. Metoden i sig påverkar alltså inte de krav arbetsgivaren ställer upp. Målsättningen med metoden är att minska risken för medveten eller omedveten särbehandling med avseende på sådant som inte tagits med i de anonyma men ifyllda ansökningsblanketterna. Uppnås målsättningen, kan det bidra till en ökad mångfald avseende de faktorer som inte tagits med i ansökningsblanketterna. Att minska risken för särbehandling och bidra till en ökad mångfald kan enligt utredningens mening generellt ses som positivt utifrån perspektiven demokrati och rättssäkerhet.

Det finns ingen forskningsbaserad kunskap om effekterna av tillämpningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar eller ens någon systematisk utvärdering av erfarenhetsbaserad kunskap om en sådan metod. Utredningen återkommer senare till detta förhållande. Enligt utredningens mening ger dock en allmän rimlighetsbedömning vid handen att en tillämpning av den föreslagna metoden med stor säkerhet måste bidra till att uppfylla målsättningen att minska risken för särbehandling. Man kan nämligen inte påverkas av det som man inte känner till eller ens kan försöka gissa sig till (på grund av avidentifieringen). I den meningen kan metoden antas vara effektiv.

Å andra sidan har det enligt utredningens mening inte kommit fram något som talar för att metoden skulle ha några negativa effekter utifrån perspektiven demokrati och rättssäkerhet. Anställningsbesluten kommer t.ex. som nämnts fortfarande att grundas på ett fullständigt underlag, och de krav för anställning som arbetsgivaren ställer upp påverkas inte.

Det har förts fram farhågor om att det med en sådan långtgående avidentifiering som utredningen föreslår finns risk för att den som har adekvata men udda meriter som inte passar in i den ansökningsblankett som kravprofilen resulterat i inte kommer i fråga för anställningsintervju. Metoden skulle nämligen inte göra det möjligt att t.ex. i ett personligt brev förklara varför meriterna är adekvata innan rangordningen inför anställningsintervju sker. Som nämnts tidigare påverkar metoden i sig inte de krav som arbetsgivaren ställer upp eller det förhållandet att själva anställningsbesluten liksom i dag skall grunda sig på ett fullständigt underlag, inklusive inkomna personliga brev. Avsikten är att den ifyllda ansökningsblanketten skall ge besked om i vilken omfattning de uppställda kraven är uppfyllda. Ställer arbetsgivaren upp ett krav på att sökanden skall ha t.ex. just en speciell utbildning, trots att det i det enskilda fallet sakligt sett skulle vara tillräckligt med en utbildning som ger motsvarande kunskap, finns det naturligtvis en risk för att de framförda farhågorna kan besannas. Det beror snarast på det förhållandet att ett anställningsförfarande, oberoende av metod, inte kan bli mer sakligt eller adekvat än vad som följer av de krav på sökandena som arbetsgivaren väljer att ställa upp och vidhålla. Den ytterligare risken med den föreslagna metoden skulle vara att ofullkomligheter i de uppställda kraven kan komma att upptäckas på ett senare stadium än annars eller, beroende på andra ofullkomligheter under resterande del av anställningsförfarandet, i värsta fall inte alls upptäcks. Utredningen anser att denna, eventuella utökade risk som den föreslagna metoden kan innebära inte bör överdrivas. I vart fall uppvägs på ett generellt plan eventuella nackdelar för sökande med "udda" meriter av de fördelar som metoden får sägas ha för just dessa personer i alla de fall där arbetsgivaren på ett korrekt sätt ställt upp sakliga och adekvata krav. Om kravet i det nyss angivna exemplet i stället, när det är sakligt motiverat, formuleras så att den sökanden skall ha antingen en speciell utbildning eller t.ex. någon annan likvärdig utbildning på högskolenivå av viss minsta längd som omfattat utbildning i vissa angivna ämnen under viss minsta tid, krävs det ju inte att den som har en "udda" utbildning förklarar

varför den är relevant för att komma i fråga för anställningsintervju. Det är utredningens övertygelse att risken för särbehandling av personer med ”udda” meriter totalt sett inte ökar genom att den föreslagna metoden används.

Utredningen gör bedömningen att en tillämpning av den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar bör innebära ett ökat förtroende och ökad legitimitet för rekryteringen inom den offentliga sektorn och därmed för den offentliga sektorn i allmänhet, utan att försaka de krav på saklighet och kvalitet som en rekrytering inom den offentliga sektorn bör kännetecknas av.

När det sedan gäller en bedömning utifrån perspektivet effektivitet i betydelsen kostnadseffektivitet vill utredningen framhålla följande.

Den föreslagna metoden innebär att en ganska preciserad kravprofil för de formella kvalifikationerna måste utarbetas. Vid varje rekrytering måste arbetsgivaren givetvis på ett eller annat sätt göra klart för sig vad som krävs av den som kommer i fråga för anställningen. Men den kravprofil som utredningen tänker sig innebär, på det sätt som närmare beskrivits i avsnitt 9, en ambitions- och kvalitetshöjning i jämförelse med vad som normalt förekommer i dag. Enligt utredningens bedömning uppvägs dock eventuella merkostnader för utarbetandet av kravprofilen av de vinster i form av ökad effektivitet som uppkommer genom kravprofilen. Med hjälp av kravprofilen blir det nämligen enklare att jämföra och bedöma de sökande samtidigt som kravprofilen ger ökade förutsättningar för en lyckad rekrytering.

Den föreslagna metoden innebär vidare att kravprofilen översätts till en ansökningsblankett. Det innebär en viss, smärre merkostnad i förhållande till ett sedvanligt rekryteringsförfarande. Enligt utredningens bedömning uppvägs dock denna merkostnad för arbetsgivaren normalt mer än väl av de effektivitetsvinster som ansökningsblanketten innebär för arbetsgivaren. Genom de ifyllda ansökningsblanketterna blir det nämligen lättare att jämföra de sökande, något som man givetvis alltid måste göra i ett rekryteringsförfarande med flera sökande. Görs ansökningsblanketten elektronisk, kan ytterligare effektivitetsvinster uppkomma.

En viss merkostnad kan tänkas uppkomma i de fall en sökande inte fyllt i ansökningsblanketten eller fyllt i den på fel sätt. Enligt utredningens bedömning får dessa merkostnader antas vara små, i den mån de över huvud taget uppkommer, och uppvägas av de för-

delar i form av minskad risk för särbehandling som den föreslagna metoden innebär.

Enligt utredningens bedömning kan vidare arbetsgivarens arbetsinsats för rekryteringen totalt sett antas vara ungefär lika stor oberoende av om den föreslagna metoden används eller inte.

Eftersom det i dagsläget inte finns tillräckligt underlag, utifrån vare sig internationella erfarenheter eller de försök som pågått i Sverige, vill utredningen betona att dessa överväganden om kostnadseffektiviteten är baserade på antaganden från den begränsade kunskapsmassa som finns tillgänglig. En slutgiltig bedömning av den föreslagna metodens kostnadseffektivitet låter sig inte göras förrän metoden använts i större skala och systematiskt utvärderats. Det är dock utredningens sammanvägda uppfattning att metoden kan tillföra rekryteringsprocessen en kvalitetshöjning med en minskad risk för särbehandling utan att i varje fall något betydande administrativt merarbete krävs. Därmed framstår förslaget som såväl kostnadseffektivt som genomförbart.

En ytterligare fråga som utredningen har att bedöma är om den föreslagna metoden kan utgöra ett hinder i myndigheternas arbete för att öka den etniska och kulturella mångfalden.

Den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar kan inte i sig ses som en aktiv åtgärd för att öka den etniska och kulturella mångfalden. Målsättningen med metoden är däremot att minska risken för särbehandling avseende bl.a. etniska och kulturella faktorer, vilket i sin tur kan bidra till en ökad etnisk och kulturell mångfald. Eftersom den föreslagna metoden är avsedd att användas för att ta fram sökande att kalla till intervju, är det för att minska risken för särbehandling vid själva anställningsbeslutet viktigt att även uppmärksamma de senare leden i anställningsförfarandet med t.ex. intervju, testning och referenstagning. För att minska denna risk kan det krävas kompletterande åtgärder av t.ex. attitydpåverkande eller organisatorisk art, vilka åtgärder ligger utanför utredningens uppdrag.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna metoden inte i sig innebär något hinder för att bedriva ett aktivt arbete i syfte att öka den etniska och kulturella mångfalden. Som nämnts påverkar inte metoden de krav som arbetsgivaren ställer upp för anställning. Det innebär bl.a. att arbetsgivaren även med tillämpning av metoden har möjlighet att formulera kravprofilen på ett sådant sätt att t.ex. språkkunskaper och utlandserfarenhet beaktas, vilket kan innebära ett försteg för utlandsfödda personer. Utredningen bedömer

att om krav som är uttryck för aktiva åtgärder för ökad etnisk och kulturell mångfald finns med i kravprofilen bör den föreslagna metoden fungera väl som initialt urvalsinstrument.

På motsvarande sätt förhåller det sig med aktiva åtgärder för ökad jämställdhet mellan könen.

Utredningen vill i detta sammanhang också peka på att det redan i utredningsdirektiven slås fast att det bör ankomma på myndigheterna att avgöra i vilka fall och i vilken utsträckning de finner det ändamålsenligt att använda sig av någon viss rekryteringsmetod. Den föreslagna metoden är alltså frivillig och inte obligatorisk. Den arbetsgivare som till äventyrs skulle finna att metoden i ett visst fall utgör ett hinder för aktiva åtgärder, eller något annat som eftersträvas, kan således strunta i metoden.

Utredningen finner inte att den föreslagna frivilliga metoden i övrigt har några sådana negativa konsekvenser som skall redovisas.

Det finns som nämnts ingen forskningsbaserad kunskap om effekterna av tillämpningen av en metod med avidentifierade ansökningshandlingar eller ens någon systematisk utvärdering av erfarenhetsbaserad kunskap om en sådan metod. Så som den föreslagna metoden är konstruerad – med betoning på kravprofilens utformning och användandet vid urval till intervju av avidentifierade ansökningsblanketter som ett komplement till övrigt material som används i slutskedet för en samlad helhetsbedömning – ser utredningen inte några risker eller nackdelar med att börja använda metoden. Utredningens samlade bedömning är därför att metoden, på de skäl som tidigare angetts, innebär möjligheter till sådana fördelar att den bör användas. Utredningen förordar alltså att metoden används.

Utredningen ser det som viktigt att användningen av den föreslagna metoden med avidentifierade ansökningshandlingar följs upp med systematiskt utvärderingsarbete och forskning. Först därigenom blir det möjligt att med säkerhet bedöma effekterna av en tillämpning av metoden. Eftersom Sverige, såvitt framkommit, vid användning av metoden skulle vara ett föregångsland är det särskilt viktigt med uppföljning. För att främja användningen av metoden skulle arbetet kunna bedrivas i form av utvecklingsprojekt där forskarna skulle kunna erbjuda arbetsgivare hjälp med utformning och utveckling av kravprofil, ansökningsblankett och relevant IT-stöd. Över huvud taget skulle, enligt utredningens bedömning, utvecklingen av ett generellt IT-stöd ytterligare stimulera intresset för den föreslagna metoden och underlätta det administrativa arbetet

med den. Ett IT-stöd för ansökningar skulle vidare vara ett led i genomförandet av den s.k. 24-timmarsmyndigheten.

En möjlighet vore att regeringen uppdrar åt lämplig kunskapsmyndighet inom respektive område att genomföra en sådan uppföljning av försök med den föreslagna metoden och utveckla IT-stöd.

Kommittédirektiv



Aidentifierade 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 aidentifierade 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 aidentifiering. Utredaren skall göra en samlad bedömning av för- och nackdelar med aidentifierade 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 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

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

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 oidentifierade 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, hant-

ering 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)

Referenser

- AMS (1999), *Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998*. AMS Utredningsenhet, Ura 1999:8, Stockholm: AMS.
- Arai, Mahmood, Regnér, Håkan och Schröder; Lena (1999), *Är arbetsmarknaden öppen för alla?* Bilaga 6, Långtidsutredningen 2000. Stockholm: Fritzes.
- Behtoui, Alireza (2004), *Nätverksrekrytering och diskriminering av invandrare* i Pripp, O. (red), *Mångfald i kulturlivet*. Mångkulturellt centrum, 2004:5, Tumba: Mångkulturellt centrum.
- Berggren, Katarina och Omarsson, Abukar (2001), *Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet*. Ura 2001:5 Stockholm: AMS.
- Bergström, Ola (1998), *Att passa in: rekryteringsarbete i ett kunskapsintensivt företag*. Göteborg: BAS.
- Bigestans, Aina (2001), *Utländska lärare i den svenska skolan. Kompetens och språkrav*. i Bigestans, Aina och Sjögren, Annick (red) *Lyssna. Interkulturella perspektiv på multietniska skolmiljöer*, Tumba: Mångkulturellt Centrum.
- Bolander, Pernilla (2002), *Anställningsbilder och rekryteringsbeslut*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.
- Bredänge, Gunlög (2003), *Gränslös pedagog. Fyra studier om utländska lärare i svensk skola*. Göteborg: Institutionen för pedagogik, Göteborgs universitet.
- Brulin, Göran (1989), *Från den 'svenska modellen' till företags-korporatism? facket och den nya företagsledningsstrategin*. Lund: Arkiv.
- Cross, Harry, med Kenney, Genevieve, Mell, Jane och Zimmermann, Wendy (1991), *Employer hiring practices: differential treatment of Hispanic and Anglo job seekers*. Washington, D.C: Urban Institute Press.

- Darin, Karin (2006 under utgivning), *Invandrarkvinnors företagande*, i Gunnarsson, Ewa, Neergaard, Anders & Nilsson, Nilsson (red) *Skillnader på kors och tvärs: Arbetsliv, storstad och makt*. Stockholm: Normal.
- de los Reyes, Paulina & Wingborg, Mats (2002), *Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige. En kunskapsöversikt*. Integrationsverkets rapportserie 2002:13, Norrköping: Integrationsverket.
- de los Reyes, Paulina and Masoud Kamali (2005), *Bortom vi och dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering*, SOU 2005:41. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Gonäs, Lena., Plantenga, Janneke & Rubery Jill (red) (1999), *Den könsuppdelade arbetsmarknaden – ett europeiskt perspektiv*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Holgersson, Charlotte (2003), *Rekrytering av företagsledare – en studie i homosocialitet* Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan. (EFI).
- Håkansson, Kristina (2001), *Språngbräda eller segmentering? en longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Höglund, Sten (2002), *Kunskapsöversikt över svensk forskning om rekrytering, kvalifikationsvärdering och kompetenshantering 1990–2001, särskilt forskning som kan belysa eventuell diskriminering. Mångfaldens praktik II*. Themes 16/2002. <http://www.ceus.nu/themes/THEMES162002.pdf>.
- Höglund, Sten. (1998), *Svensk forskning om diskriminering av invandrare i arbetslivet 1990–1996: en kunskapsöversikt*. Stockholm: Nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism, och Rådet för arbetslivsforskning.
- Integrationsverket. (2004a), *Rapport integration 2003*. Norrköping: Integrationsverket.
- Integrationsverket (2004b), *Applying Situation Testing Methodology to Labour Market Discrimination*, Integrationsverket konferensrapport, Stockholm 14–15 oktober.
- Integrationsverket. (2003), *Rapport integration 2002*. Norrköping: Integrationsverket.
- Jenkins, Richard (1982), *Managers, Recruitment Procedures and Black Workers*, Working Papers on Ethnic Relations, No. 18: SSRC Research Unit on Ethnic Relations.
- Jenkins, Richard (1986), *Racism and Recruitment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kanter, Rosabeth Moss (1977), *Men and Women of the Corporation*. New York: Basic Books.
- Knocke, Wuokko (2003), *Rekrytering för mångfald?* Norrköping: Integrationsverket.
- Knocke, Wuokko, Drejhammar, Inga-Britt, Gonäs, Lena och Isaksson, Kerstin (2003), *Retorik och praktik i rekryteringsprocessen. Arbetsliv i omvandling* 2003:4.
- Lange, Anders (2000), *Diskriminering, integration och etniska relationer*. Norrköping: Integrationsverket.
- le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard & Tåhlin, Michael (red) (1993) *Sveriges arbetsplatser: Organisation, personalutveckling, styrning*. Stockholm: SNS.
- le Grand, Ryszard Szulkin och Michael Tåhlin (2002), *Har jobben blivit mer kvalificerade? Kvalifikationskravens förändringar i Sverige under tre decennier*, i Kenneth Abrahamsson (red) *Utbildning, kompetens och arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundén, Björn (2000), *Rekrytering: handbok för arbetsgivare*. Näsviken: Björn Lundén information.
- Martinsson, Håkan (1998), *Högutbildade invandras inkomster åren 1985 och 1990*. Umeå: Kulturgeografiska institutionen, Univ.
- Mellor, R. (2002) *Hypocritical city: cycles of urban exclusion*, i Peck, Jamie. and Ward, Kevin (red.) *Revolutionary City: Restructuring Manchester*. Manchester: Manchester University Press, pp 214–234.
- Neergaard, Anders (2006 under utgivning), *Rasifierad rekrytering i storstadskommunen: Mellan exkluderad och inkluderad underordning*, i Gunnarsson, Ewa, Neergaard, Anders & Nilsson, Nilsson (red) *Skillnader på kors och tvärs: Arbetsliv, storstad och makt*. Stockholm: Normal.
- Neergaard, Anders (2004), *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad: Förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* i *THEMES* 2004:23. Norrköping: CEUS (<http://www.ceus.nu>).
- Okeke, Susanna (2001), *Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1999 och 2000*. Ura 2001:8. Stockholm: AMS.
- Palmore, Erdman Ballagh (1990), *Ageism: Negative and positive*. New York: Springer.
- Persson, Inga & Wadensjö, Eskil (red.) (1997), *Glastak eller glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden*, SOU 1997:137, Stockholm: Fritzes.
- Prien, Lars. (1992), *Rekrytering och urval*. Lund: Studentlitteratur.
- Schierup, Carl-Ulrik and Sven Paulson (red) (1994), *Arbetets etniska delning: studier från en svensk bilfabrik*. Stockholm: Carlsson.

- SOU 2005:56 (2005), *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Sundin, Elisabeth (1996), *1990-talets tekniska och organisatoriska utveckling. I Individ och arbetslivet: perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000. Slutbetänkande från Arbetslivsdelegationen*, SOU 1999:69. Stockholm: Norstedt.
- TCO (2005), *Sist i kön Farida – invandrare på svensk arbetsmarknad. TCO granskar nr 3 2005*.
- Thomas, Robert J. (1994), *What Machines can't Do: Politics and Technology in the Industrial Enterprise*. Berkeley: University of California Press.
- Turner, Margery Austin, Michael E. Fix and Raymond J. Struyk. (1991), *Opportunities Denied, Opportunities Diminished. Racial Discrimination in Hiring*. Washington DC: Urban Institute.
- Waldinger, Roger David & Lichter, Michael Ira (2003), *How the other half works: immigration and the social organization of labor*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Wallete, Mårten (2004), *Temporary jobs in Sweden incidence, exit, and on-the-job training*. Lund: Lund Univ. Dept. of Economics.
- Zegers de Bejl, R. (2000), *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market. A comparative study of four European countries*. Geneva: ILO.
- Åberg, Rune. (1999), *Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav – ett struktur – eller konjunkturproblem*. Bilaga 2 i *Kontrakt för Arbete*, Ds 1999:58. Stockholm: Näringsdepartementet.

Ansökningsblankett Melleruds kommun



Ansökan om anställning med meritförteckning

Sändas till nämndens kansli/postöppningsansvarig t.v.b. till rekryteringsansvarig.

DELL 1

Till:	MELLERUDS KOMMUN	
Förvaltnings-/enhetens namn	464 80 MELLERUD	
Jag söker arbete som:		
Referensnummer Ifylls av nämndens kansli/postansvarig		
1	2	3
□ □ □ □	□ □ □ □ □ □	□ □

Utbildning

Utbildningstjänst	Kursens längd	Examensår	Bilaga nr
			<input type="checkbox"/> innehar körkort

Kommunstyrelsekontoret Personalavdelningen

Postadress: 464 80 MELLERUD Besöksadress: Köpmantorget
 Tel: 0530-180 00 Fax: 0530-181 01
 E-post: kommunen@mellerud.se Hemsida: www.mellerud.se
 Bankgiro: 535-7233 Postgno: 11 74 40-8 Örgnr: 212 000-1488

Denna delen skickas till ansvarig rekryterare i samband med intervju.

Uppgifter om sökande

1	2	3

Ulys av kommande kansli/postansvarig

DELL2

Efternamn och förnamn	Personnummer			
	År	Mån	Dag	Nö
Utdelningsadress	Telefon (hem, iskl. riktlinj)			
Postnummer och ort	Telefon (arbete, iskl. riktlinj)			
Underskrift				

Referenser

Företag och Namn	Företag - Ort	Telefon (räknumm)

I denna ansökan lämnade uppgifter har bestrykts genom appriade originalhandlingar eller är i övrigt av oss kända. (Medbända bestrykta bebyggkopior kan denna bestrykta utlämnas).

Namn	Namn
Utdelningsadress	Utdelningsadress
Postnummer och ort	Postnummer och ort

Ansökningsblankett

Norrköpings kommun



AVPERSONIFIERAD ANSÖKAN

- Försök med avpersonifierade ansökningshandlingar under 2004

1(2)

Kod

Jag söker det utannonserade arbetet som

<input type="checkbox"/> Socialsekreterare	<input type="checkbox"/> Assistent
<input type="checkbox"/> Behandlingsassistent	<input type="checkbox"/> Chef/Specialist
<input type="checkbox"/> Ungdomspedagog/Familjepedagog	

Min utbildning

<input type="checkbox"/> Motsvarar kraven i annonsen	<input type="checkbox"/> Motsvarar inte kraven i annonsen, men jag anser att den är likvärdig
--	---

Jag har

<input type="checkbox"/> Arbetat i offentlig verksamhet	<input type="checkbox"/> Arbetat i privat verksamhet
<input type="checkbox"/> Arbetat med myndighetsutövning	<input type="checkbox"/> Ingen yrkeserfarenhet

Jag har arbetserfarenhet

Typ av erfarenhet	Mindre än 3 år	Mer än 3 år
<input type="checkbox"/> Från yrkesområdet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Från närliggande yrkesområde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Från annat område	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Jag har

<input type="checkbox"/> Körkort

Bifoga denna blankett till din fullständiga ansökan om anställning.

Postadress
Norrköpings kommun
Socialkontoret
601 81 Norrköping

Besöksadress
Generalsgatan 12

Telefon
011-15 22 26
Telefax
011-13 05 07

E-post
socialnamnden@norrkoping.se
Internet
www.norrkoping.se

NKN1062 Utgåva 01 2004.05 www.fornpipe.se

2(2)

Vi provar avpersonifierade ansökningshandlingar inom socialkontoret

Norrköpings kommun har beslutat att under 2004 prova rekrytering med avpersonifierade ansökningshandlingar inom socialkontoret. Vi vill se om alla som söker anställning hos oss hanteras likvärdigt.

Vi behöver därför din hjälp när du söker arbete inom socialkontoret. Vi vill att du fyller i den **avpersonifierade ansökningsblanketten**. Du sänder in den tillsammans med din vanliga personliga ansökan.

När ansökningshandlingarna kommer in till socialkontoret diarieförs alla dina handlingar. Endast den avpersonifierade ansökningsblanketten lämnas vidare till den som ska rekrytera.

När urval gjorts till intervjun, med blanketten som underlag, får rekryteraren först inför inbjudan till intervjun din fullständiga ansökan, det vill säga **alla** handlingar du skickat in.

Upplysningar om försöket med avpersonifierade ansökningshandlingar lämnas av:

Socialkontoret
Monica Grahm
Telefon: 011-15 21 56

Personalkontoret
Yvonne Andersson
Telefon: 011-15 16 64

Upplysningar om det utannonserade arbetet lämnas av dem som angivits annonsen.

Tack för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

NORRKÖPINGS KOMMUN

Postadress	Besöksadress	Telefon	E-post
Norrköpings kommun	Generalsgatan 12	011-15 22 26	socialnamnden@norrkoping.se
Socialkontoret		Telefax	Internet
601 81 Norrköping		011-13 05 07	www.norrkoping.se

NKN1062 Utgåva 01 2004.05 www.tompipa.se

Summary in English

Anonymous Job Applications – A Method for Diversity

The Inquiry on Anonymous Job Applications, set up by the Swedish government, has had the task of analysing the possibility of using a method with anonymous job applications in the public sector in Sweden. The expectation is, according to the Inquiry's terms of reference, that such a method would help the authorities to consider only objective grounds, thereby reducing the risk for partial treatment of job applicants and increasing the diversity in the public sector.

Methods with anonymous job applications have been used only to a limited extent in Sweden and abroad and mostly on a trial basis. Therefore there is no systematic knowledge, or research, about the experiences of such methods or their effects.

The Inquiry has, based on research on discrimination, diversity and the recruiting process, drawn up a proposal for a method with anonymous job applications. It should not be compulsory for employers to use the proposed method. The conclusion is that the Swedish legislation for the public sector does not hinder the application of the proposed method, or make such application inconveniently difficult. The Inquiry's perception, based on an overall judgement, is that there are no risks or disadvantages involved in commencing using the proposed method. The method has the potential of giving such advantages in the form of a reduced risk for unfair treatment that it should be employed. The Inquiry therefore recommends that the proposed method be used. By using the method this would make Sweden a leading country in this respect. It is, however, important that the application of the proposed method is monitored through systematic evaluation and research, since it is only through such measures the effects of the method can be determined with certainty.

The proposed method with anonymous job applications consists in summary of the following.

The method is used to determine which of the applicants should be called to a job interview. When this is done, the recruiting process takes its normal course, and the actual decision to hire someone is based on all relevant and available information. The method is designed to take into account only formal qualifications such as education and work experience. Other qualifications, such as personal and social qualities, are best evaluated through the subsequent normal recruiting procedure with inter alia interviews, the hearing of referees and, in certain cases, testing.

A prerequisite for the method is that the employer has determined a search profile for the vacant position including the formal qualifications considered suitable. The different such qualifications should be weighed in the search profile through the indication of which qualifications are necessary (required), desired and giving precedence (if more than one applicant has the necessary and desired qualifications) respectively. The search profile laid down is then transformed into an application form encompassing only the formal qualifications considered suitable.

The application form should be designed so that the information to be filled out does not reveal the identity of the applicant or his or her group characteristics as defined by the Swedish legislation against discrimination in the working life, i.e. ethnic origin, religious or other beliefs, sex, sexual preferences or disability. Name, home address, age (including year of birth), place of birth, marital status and home conditions are examples of information that should not be disclosed. Information on Swedish citizenship should be included only when such citizenship is legally required. Only information on the type of previous and current employment, profession and tasks performed should be included, not other detailed information on previous and current employment. Information on education should be included in such a manner that the educational establishment or the language used in teaching is not revealed. Information on education in the Swedish language should not be included, but information on language skills in line with the search profile should be included. The application form should not make it possible for the applicant to include an application letter in free format (so called personal letter). Preferably the application form could be in an electronic format allowing the applicants to fill it out and submit it via the Internet and facilitating the handling and comparison of the applications.

When the vacant position is made public, e.g. through advertising and the employment offices, the search profile should be indicated as well as instructions to the applicants to fill out the application form and submit it along with any other information or documentation they would like to invoke. Other staff than that which is entrusted with the task of selecting candidates for job interviews should be indicated as contact persons in relation to the vacant position.

Other staff than that which is entrusted with the task of selecting candidates for job interviews should receive the job applications and ensure that the submitted application forms do not contain any information which has not been asked for. If the applicant has not submitted an application form or has completed it incorrectly, that staff should contact the applicant and ask him or her to submit an application form which is completed correctly. The application form and the other submitted documentation from an applicant are marked with a unique identification number to make it possible to attribute the anonymous application form to the applicant. The staff is given such instructions that the staff which is entrusted with the task of selecting candidates for job interviews is not initially given other information about the applicants than what is in the submitted application forms.

When the time to apply for the vacant position has elapsed, only the submitted application forms are given to the staff which is entrusted with the task of selecting candidates for job interviews. That staff, considering solely this information, places the applicants in order of preference based on how well the applicants fulfil the formal qualifications in the search profile and decides thereafter who should be called to a job interview. When this is done, all submitted documents could be scrutinised by any of the staff.

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspanning. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.



38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvägen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASkatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.



82. Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering. M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ågaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.
93. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. N.
94. Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? M.
95. Nyttiggörande av högskoleuppfindingar. U.
96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Fö.
97. När en räcker. Mastdelning för miljön. N.
98. Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. Jo.
99. Vissa företagsskattefrågor. Fi.
100. På den assistansberättigades uppdrag.
God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. S.
101. Utan timplan – för målinriktat lärande. U.
102. Utan timplan – forskning och utvärdering. U.
103. Anhörigåterförening. UD.
104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrapporter. Fi.
105. Stärkt rätt till heltidsanställning. N.
106. Partiell ledighet. N.
107. Förslag till strategisk handlingsplan för Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar. UD.
108. Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. Ju.
109. Yrkesförarkompetens. N.
110. Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och länsting. Fi.
111. Föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. Ju.
112. Demokrati på svenska?
Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande. Ju.
113. Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. M.
114. Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. S.
115. Avidentifiera jobbsökningar – en metod för mångfald. Fi.



Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps-
erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med
terrorismbekämpning. [70]

En ny uppgifts- och ansvarsfördelning
mellan polis och åklagare. [84]

Betalningsansvar vid obehörig användning
av kontokort m.m. [108]

Föräldraansvar och åtgärder till skydd
för barn i internationella situationer –
1996 års Haagkonvention m.m. [111]

Demokrati på svenska?

Om strukturell diskriminering och
politiskt deltagande. [112]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med
försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings-
ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för
tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU.
[49]

Anhörigåterförening. [103]

Förslag till strategisk handlingsplan för
Sveriges bidrag till den globala bekämp-
ningen av smittsamma sjukdomar. [107]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-
säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informationssäkerhetspolitik.

Organisatoriska konsekvenser. [71]

Styrningen av insatsförsvaret. [92]

En effektiv förvaltning för insatsförsvaret.
[96]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.
[25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd
och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och
Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]



Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]
Reformerad föräldraförsäkring. Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor. [73]
Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården. + Särtryck: Mål och förslag. + Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]
Personer med tungt missbruk. Stimulus till bättre vård och behandling. [82]
Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. [88]
Abort i Sverige. [90]
På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. [100]
Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. [114]

Finansdepartementet

Försvarfsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]
Reformerat system för insättningsgarantin. [16]
Prospektansvar. [18]
Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]
Vinstandelar. [21]
Nya upphandlingsregler. [22]
en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]

Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]
Tillsyn på försäkringsområdet. [85]
Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. [87]
Vissa företagsskattefrågor. [99]
Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrappporter. [104]
Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och lands- ting. [110]
Aidentifiera jobbansökningar – en metod för mångfald. [115]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit- konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]
Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]
Uppdragsarkeologi i tiden. [80]
Agenda för mångkultur. Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. [91]
Nyttiggörande av högskoleuppfindingar. [95]
Utan timplan – för målinriktat lärande. [101]
Utan timplan – forskning och utvärdering. [102]



Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?

Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]

Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]

På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]

Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels- hanteringen. [44]

Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]

Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]

Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]

Fiskevårdens finansiering. [76]

Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]

Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. [98]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.

Från införande till utförande. [10]

Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. [30]

Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]

Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]

Bättre inomhusmiljö. [55]

Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljö- organisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]

Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]

Energideklarationer.

Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]

Får jag lov?

Om planering och byggande. Del 1+2. [77]

Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]

Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? [94]

Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. [113]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]

Postmarknad i förändring. [5]

Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]

Arbetslivsinriktad rehabilitering.

Framtida organisation för Arbetslivs- tjänster och Samhall Resurs AB. [24]

Skog till nytta för alla? [39]

Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]

Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]

Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]

Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter. + Sammanfattning. [66]

Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]

Ågaransvar vid trafikbrott. [86]

Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. [89]

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. [93]

När en räcker. Mastdelning för miljön. [97]

Stärkt rätt till heltidsanställning. [105]

Partiell ledighet. [106]

Yrkesförarkompetens. [109]