

Kommittédirektiv

Dir. 1997:69

Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att analysera om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos en person som skall anställas eller som redan är anställd inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Syftet med en sådan lämplighetsprövning skall vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Finner utredaren att det behövs förbättrade kontrollmöjligheter skall utredaren lämna förslag till erforderliga författningsändringar.

Bakgrund

FN:s konvention om barnets rättigheter, allmänt kallad barnkonventionen, utgår från följande grundprinciper:

- principen om barnets bästa,
- principen om rätt till liv och utveckling
- principen om rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade, samt
- principen om rätten att skyddas mot övergrepp och diskriminering.

Artikel 34 i barnkonventionen ålägger konventionsstaterna att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.

EU-rådet har den 12 december 1996 (12173/96) bl.a. förklarat följande. ”Alla barn har rätt till en trygg och kärleksfull barndom som ger dem full möjlighet att utvecklas. Den senaste tidens tragiska händelser med fysiska, psykiska och sexuella övergrepp mot barn står emellertid i skarp kontrast med denna rätt.” Rådet anser vidare att åtgärder måste vidtas på ett antal områden på nationell, europeisk och internationell nivå för att på ett effektivt sätt skydda barn mot sexuella övergrepp.

Utbildningsväsendet bör härvid fortsätta att sträva efter att tillhandahålla en trygg miljö, där unga människor är skyddade och kan växa upp till harmoniska människor som kan spela en aktiv roll i samhällsutvecklingen.

Ger lagstiftningen ett tillräckligt effektivt skydd?

Det finns redan i dag en arbetsrättslig lagstiftning som tillsammans med rådande kollektivavtal ger arbetsgivarna möjlighet att agera mot en anställd som visar sig vara olämplig att arbeta med barn. Frågan är emellertid om barn och ungdomar därmed har ett tillräckligt effektivt skydd mot att utsättas för övergrepp av personer som arbetar med barn eller som arbetar i miljöer där barn vistas.

Det saknas i dag uppgifter om omfattningen av sexuella övergrepp på barn av personal inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Det är dock väl dokumenterat att sexuella övergrepp får mycket allvarliga negativa konsekvenser för varje enskilt barn.

Barnombudsmannen har i sin årsrapport 1997 bl.a. framhållit det oacceptabla i att personer som är dömda för sexualbrott mot barn får fortsätta att arbeta i verksamheter med barn och ungdomar. Barnombudsmannen pekar bl.a. på att det i en rad andra yrken krävs tillstånd, legitimation, registrering eller liknande för att man skall ha kontroll över yrkesutövarnas levnadssätt. Barnombudsmannen hänvisar också till Norge och USA där det redan finns lagstiftning på området. I Norge är den som söker arbete vid ett daghem skyldig att visa upp en s.k. politiattest, vilket kan sägas motsvara ett utdrag ur polisregistret. I USA är man i varje verksamhet som bedrivs eller beställs av staten på federal nivå skyldig att kontrollera personer som arbetar med barn under arton år. Sexualbrott är därvid ett av de brott som kan ligga till grund för att neka en arbetssökande anställning eller att säga upp en person som redan är anställd.

I Sverige gäller att Socialstyrelsen skall underrättas om en legitimerad yrkesutövare, som står under Socialstyrelsens tillsyn, under utövande av sitt yrke gjort sig skyldig till vissa brott.

Utdrag ur polis- och kriminalregister

Hos Rikspolisstyrelsen förs olika polisregister. I det största av dessa, person- och belastningsregistret (PBR), antecknas uppgifter om domar m.m. i brottmål och om brottsmisstankar. För uppgifter i PBR gäller sekretess. Om utlämnande av sådana uppgifter gäller enligt sekretesslagen vad som är föreskrivet i de särskilda polisregisterförfattningarna.

Enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. har vissa myndigheter generell tillgång till uppgifter i PBR. Hit hör bl.a. JK, JO och allmän åklagare. Andra myndigheter har rätt till utdrag ur PBR om och i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden eller för särskilda fall ger tillstånd till det. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i polisregisterkungörelsen (1969:38) bl.a. föreskrivit att utdrag ur polisregister får lämnas ut om personer som söker anställning inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom. Utdragen får lämnas ut till statliga, kommunala eller landstingskommunala myndigheter eller enskilda sammanslutningar eller personer som beslutar om anställning av personal.

Allmänt kriminalregister innehåller uppgifter om dem som fällts till ansvar för brott och dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn och vissa andra påföljder, jämför lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 2 – 6 §§. En enskild har rätt att utan kostnad få utdrag ur registret om sig själv. Utdrag ur registret får, efter framställan, lämnas till bl.a. domstol, allmän åklagare, JK, JO, Rikspolisstyrelsen eller Datainspektionen. Till andra myndigheter skall utdrag ur registret lämnas om regeringen för ett visst slag av ärenden eller för ett särskilt fall har lämnat tillstånd till det.

På uppdrag av regeringen (dir. 1995:38 och 1996:22) har en utredning (registerutredningen) bl.a. arbetat med att lägga fram förslag till en rättslig reglering av ett nytt brottsregister och ett nytt misstankeregister. Utredningens slutbetänkande väntas avges den 29 april 1997.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 14 juli 1995, dnr 2861-91-40, lämnat några synpunkter på frågor om myndigheters arbete med ärenden rörande misstanke om sexuella övergrepp mot barn och till förebyggande av sådana brott. JK anser bl.a. att en ordning enligt följande bör tas under övervägande. Om en person, som kan utgöra en riskfaktor på grund av sitt avvikande sexuella beteende riktat mot barn, flyttar till och söker arbete inom barnomsorgen etc. i en annan kommun, bör socialnämnden, i den kommun personen hittills varit bosatt, ges möjlighet att föra vidare objektivt grundad information om den arbetssökande personen ifråga till den nya kommunen. En sådan ordning skulle enligt JK kunna få en betydelsefull roll för att motverka risk för sexuella övergrepp mot barn inom familjehem, barnomsorg, skola och föreningsliv. JK anser dock att frågan fordrar en rättslig analys.

Uppdraget

Utredaren skall bedöma vilka möjligheter den gällande arbetsrättsliga regleringen ger en arbetsgivare att agera mot personal som visat sig olämplig i aktuellt hänseende samt göra en bedömning av eventuella brister i denna reglering.

Utredaren skall analysera på vilket sätt en ökad kontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg kan medverka till att utöka skyddet för barn mot sexuella övergrepp. Frågan om hur långt upp i åldrarna barnen kan behöva ett extra skydd i form av en ökad kontroll av anställda bör också beröras.

Utredaren skall utifrån integritetsskyddsaspekter analysera för- och nackdelar med att låta införa en möjlighet eller skyldighet för arbetsgivare att begära belastningsuppgifter eller uppgifter om misstankar om brott avseende en person som kommer i fråga för anställning inom förskola, skola eller skolbarnsomsorg. Utredaren skall också behandla frågan om möjligheter till en sådan kontroll även efter det att en person anställts.

Om utredaren finner anledning att lägga fram ett förslag om utökade kontrollmöjligheter skall det klart framgå hur sådana bestämmelser skall utformas och avgränsas. Det gäller t.ex. om registerutdragen skall begränsas till att omfatta endast vissa typer av brott och hur arbetsgivaren skall hantera uppgifterna, dvs. hur sekretessreglerna och reglerna om tystnadsplikt ser ut och hur uppgifterna skall förvaras före och efter ett beslut i anställningsfrågan.

Utredaren skall vidare ta ställning till om såväl kommunal som enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, respektive offentlig och fristående skola skall omfattas av reglerna.

Inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg arbetar ett flertal olika personalkategorier. Om utredaren väljer att föreslå utökade kontrollmöjligheter skall det framgå om reglerna bör gälla samtliga personalkategorier.

Finner utredaren att det finns tillvägagångssätt som bättre tjänar sitt syfte än exempelvis ett utökat bruk av upplysningar om kriminalitet vid anställningsförfaranden skall detta redovisas.

Uppdraget inbegriper genom sin avgränsning inte annan ordnad verksamhet som riktar sig mot barn, exempelvis fritidsverksamhet i mer frivilliga former. Utredaren bör belysa konsekvenserna av denna avgränsning. Det står därvid utredaren fritt att redovisa sin bedömning av behovet av åtgärder av motsvarande eller mindre ingripande slag för andra angränsande områden. Det måste dock betonas att integritetsaspekterna gör sig särskilt starkt gällande beträffande verksamhet där inte det allmänna har ansvar för tillsyn och kontroll.

Det är viktigt att eventuella förslag kan infogas i lagstiftningen på ett sätt som är förenligt med svensk rättstradition. I det sammanhanget skall utredaren belysa förslagets konsekvenser för möjligheterna till återanpassning till samhället för personer som straffats för sexuella övergrepp mot barn. Utredaren skall även belysa förslagets inverkan på skyddet för den personliga integriteten.

Övrigt

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningen skall samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 april 1998.

(Utbildningsdepartementet)