

Kommittédirektiv



Registerutdrag i arbetslivet

**Dir.
2013:56**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 maj 2013

Sammanfattning

Det är viktigt att säkerställa att arbetsgivare inte begär att få se registerutdrag när det saknas godtagbara skäl för det. En särskild utredare ska därför kartlägga av vilka skäl arbetsgivare, utan uttryckligt författningsstöd, begär att arbetssökande visar upp utdrag ur belastningsregistret och vilken betydelse sådana utdrag tillmäts i anställningsprocessen. Utredaren ska också undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare begär att redan anställda visar upp utdrag ur belastningsregistret och vilken betydelse sådan registerkontroll tillmäts i anställningen.

Utredaren ska även analysera vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att arbetsgivare inte utan uttryckligt författningsstöd begär att arbetssökande och arbetstagare visar upp utdrag ur belastningsregistret om sig själva. Utredaren ska också analysera och ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att uppnå rätt balans mellan å ena sidan arbetsgivares berättigade behov av att kunna kontrollera angivna registerutdrag i anställningsprocessen och å andra sidan arbetssökandes berättigade behov av skydd för sin personliga integritet. Utredaren ska också vid behov föreslå författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet

Utredningen Integritetsskydd i arbetslivet fick i uppdrag att lämna förslag till lagreglering av skydd för den personliga integriteten i arbetslivet (dir. 2006:55). I uppdraget ingick att föreslå lagstiftning som reglerar möjligheten för arbetsgivare att begära att få se arbetssökandes utdrag ur belastningsregistret och, när så förefaller motiverat, överväga vilka uppgifter som ska omfattas. I uppdraget ingick också att överväga om det fanns behov av att föreslå lagstiftning som reglerar arbetsgivares rätt att begära att få se utdrag ur Försäkringskassans register. I utredningens betänkande (SOU 2009:44) föreslogs att ett förbud skulle införas för arbetsgivare att utan stöd i lag eller annan författning begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. Detsamma föreslogs gälla för utdrag från register som förs hos Försäkringskassan enligt lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration om utdraget innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller gentemot arbetsgivaren.

Vid remitteringen av betänkandet framkom att ett flertal arbetsgivarorganisationer och vissa myndigheter bedömde att det kan finnas behov för arbetsgivare att göra registerkontroll även i andra fall än de som i dag är författningsreglerade.

Uppgifter i belastningsregistret

I belastningsregistret finns bland annat uppgift om påföljd för brott, beslut om påföljdseftergift och kontaktförbud. Registret förs av Rikspolisstyrelsen.

För uppgifter i belastningsregistret gäller enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) absolut sekretess. Enskilda har dock rätt att avgiftsfritt på begäran skriftligen få del av samtliga uppgifter om sig själva. Rätten till sådana utdrag har funnits länge. Den motsvarar numera i princip den generella rätten till information som föreskrivs i 26 § personuppgiftslagen (1998:204). Belastningsregistret är i första hand till för att bistå

de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna i deras kärnverksamhet. Dessutom får, om det är särskilt föreskrivet, information från registret användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i en författning.

Likaså får uppgifter i belastningsregistret i vissa fall hämtas in inför en anställning. Vissa myndigheter har därför genom lagstiftning fått rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Detsamma gäller vissa privata arbetsgivare. Arbetsgivare är också i vissa fall skyldiga att ta del av särskilda utdrag ur belastningsregistret inför anställning. I dessa fall beställs utdragen av den arbetssökande. Det finns även bestämmelser om registerkontroll som på annat sätt påverkar möjligheten att få anställning inom en viss sektor. En rad yrken kräver någon form av auktorisation, godkännande eller registrering som förutsätter kontroll av utdrag ur belastningsregistret. Registerkontroll inför anställning sker också med stöd av säkerhetskyddslagen (1996:627).

Uppdraget att utreda informell registerkontroll

Av vilka skäl begär arbetsgivare utan författningsstöd att arbetssökande visa upp utdrag ur belastningsregistret?

Enskilda begärde 2012 drygt 199 000 utdrag ur belastningsregistret med stöd av den bestämmelse som är avsedd att ge den enskilde inblick i vilka uppgifter om honom eller henne som förekommer i registret. År 2003 var motsvarande siffra drygt 40 000. Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning beror den ökade mängden utdrag på att arbetsgivare i allt större utsträckning utan författningsstöd begär att arbetssökande ska visa upp utdrag ur belastningsregistret. (Rikspolisstyrelsen, Framställning om en översyn av den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sig själv i belastningsregistret, RÄS-442-3960/04).

Det står inte helt klart vad som ligger bakom den ökade mängd registerutdrag som enskilda begär om sig själva. Denna rätt finns för att den enskilde ska kunna kontrollera vilka upp-

gifter om honom eller henne som finns i belastningsregistret. Mycket talar dock för att det till stor del är fråga om utdrag som begärs inför anställning, dvs. en sorts informell registerkontroll utan författningsstöd. Det är oklart varför arbetsgivare begär att arbets sökande ska visa upp sådana utdrag eller varför de avstår från informell registerkontroll. För att man ska kunna bedöma vad som krävs för att säkerställa rätt balans mellan arbets sökandes berättigade behov av skydd för sin personliga integritet och arbetsgivares berättigade behov av att kontrollera en arbets sökandes utdrag ur belastningsregister, krävs att ett underlag tas fram.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka skäl som ligger bakom arbetsgivares önskemål att kontrollera utdrag ur belastningsregistret, och
- ta reda på om registerkontroll förekommer mer frekvent inom vissa sektorer av arbetsmarknaden eller på arbetsplatser av viss storlek eller om andra särskilda faktorer påverkar benägenheten att kräva att den enskilde visar upp registerutdrag.

Utanför uppdraget faller sådan registerkontroll som regleras i lag eller förordning.

Vilken roll spelar utdrag från belastningsregistret i anställningsprocessen?

Regelverken kring arbetslivsrelaterad registerkontroll ser olika ut. I de allra flesta fall vilar det avgörande beslutet om anställning av en arbets sökande på arbetsgivaren. Detta gäller oavsett vilken information som finns i registerutdraget. Denna utgångspunkt har ansetts naturlig bl.a. för att värna den grundläggande arbetsrättsliga principen om arbetsgivares fria anställningsrätt. Dessutom anses det inte rimligt att enbart en uppgift i belastningsregistret automatiskt ska diskvalificera en person från att delta i samhällslivet genom en anställning. Vilken betydelse en sådan förekomst ska tillmätas bör i det enskilda fallet avgöras med hänsyn till såväl ändamålet med prövningen som brottsligheten.

I forskning på området har det diskuterats i vilken utsträckning arbetsgivare får tillfälle att värdera innehållet i ett utdrag ur belastningsregistret. Det antas att arbetssökande som vet med sig att de förekommer i registret avstår från eller avslutar ett anställningsförfarande när krav på utdrag ur belastningsregistret ställs (Backman, Criminal Records in Sweden, 2012 s. 38). Om så skulle vara fallet, kan krav på att den arbetssökande ska visa upp registerutdrag få långtgående konsekvenser, bl.a. kan det påverka möjligheterna för de unga som tidigare har dömts för brott att komma in i arbetslivet.

Någon övergripande kunskap om hur den information som finns i registerutdragen behandlas finns inte i dag. I sammanhanget bör noteras att en enskild arbetsgivare inte utan särskilt författningsstöd eller beslut om undantag i ett särskilt fall har rätt att, på automatiserad väg eller i manuella register, behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott m.m. (21 § personuppgiftslagen). Det är inte ens möjligt för den registrerade att samtycka till sådan personuppgiftsbehandling.

Frågor som det saknas kunskap om är vilken roll registerutdrag egentligen spelar i anställningsprocessen och i vilket skede av anställningsprocessen arbetsgivare begär att få se registerutdrag. Andra frågor av betydelse i sammanhanget är i vilken utsträckning uppgift om brott förekommer i de utdrag som visas upp och om arbetssökande avstår från att visa upp utdrag ur belastningsregistret när en uppgift om brott finns registrerad. Det behövs mer kunskap om på vilket sätt information som finns i utdragen används och vilken effekt registerkontrollen får. En annan fråga som är viktig ur integritetssynpunkt är om arbetsgivaren behåller de registerutdrag som visas upp och hur de i så fall hanteras.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken utsträckning uppgifter om brott finns i de registerutdrag som arbetssökande visar upp för arbetsgivare,
- undersöka vilken betydelse belastningsuppgifter tillmäts i anställningsprocessen,
- undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare har erfarenhet av att arbetssökande avslutar anställningsförfarandet när begäran om utdrag från belastningsregistret ställs, och

- undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare behåller de uppvisade utdragen och hur de i så fall hanteras.

Utredaren ska i denna del även inhämta den ovan angivna informationen från arbetsgivare som enligt en författning har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret.

Kontroll av redan anställda

Mycket talar alltså för att den ökade mängd registerutdrag som enskilda begär ut om sig själva används i samband med anställningsprocessen. Det är okänt om arbetsgivare även begär att arbetstagare ska visa upp sådana utdrag ur belastningsregistret under anställningen. Det saknas även uttryckligt författningsstöd för sådan registerkontroll. Som framhållits ovan har en privat arbetsgivare inte utan särskilt författningsstöd eller beslut om undantag rätt att på automatiserad väg behandla personuppgifter som rör brottsmisstanke och den enskilde kan inte samtycka till sådan behandling. Arbetsgivarens möjligheter att fatta ingripande arbetsrättsliga beslut med stöd av uppgifter som finns i utdragen är också begränsade. Det är dock av intresse att ta reda på om sådan registerkontroll trots allt förekommer och vilken betydelse arbetsgivaren i så fall tillmäter den. Frågan är om den får konsekvenser för arbetstagaren i den pågående anställningen.

Utredaren ska därför

- undersöka i vilken utsträckning arbetsgivare begär att redan anställda ska visa upp utdrag ur belastningsregistret och av vilka skäl det sker, och
- analysera vilken betydelse dessa utdrag tillmäts i anställningen.

Utdrag ur misstankeregistret och Försäkringskassans register ingår inte i utredningsuppdraget

Utredningen Integritetsskydd i arbetslivet (SOU 2009:44) föreslog att ett förbud skulle införas för arbetsgivare att utan stöd i lag eller annan författning begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag från misstankeregistret enligt lagen (1998:621) om

misstankeregister. Detsamma föreslogs gälla för utdrag från register som förs hos Försäkringskassan enligt lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration om detta innehåller uppgifter för vilka sekretess gäller gentemot arbetsgivaren.

När det gäller utdrag från misstankeregistret gör regeringen bedömningen att sekretessreglerna som omgärdar dessa medför att enskilda i princip inte kan få ut sådana utdrag om sig själva. Därmed finns det inte anledning att ytterligare utreda frågan.

Vad gäller utdrag ur Försäkringskassans register gör regeringen bedömningen att dessa främst rör andra situationer än anställning och att det inte finns anledning att ytterligare utreda frågan.

Uppdraget att utreda och analysera behovet av författningsändringar

Uppgifterna i belastningsregistret finns i första hand till för rättsväsendets myndigheter. Andra myndigheters och enskildas tillgång till uppgifter i registret möjliggörs genom särskild författningsreglering. De som ges tillgång till utdrag ur belastningsregistret har fått rätt till detta efter noggranna överväganden.

Enskilda har sedan länge rätt att på begäran få ut utdrag ur belastningsregistret om sig själva. Riskerna med en sådan ordning har diskuterats i flera lagstiftningsärenden (prop. 1987/88:122 Om kriminal- och polisregisterlagarna m.m. s. 19 f. och prop. 1997/98:97 Polisens register s. 84 f.). Bland annat behandlades frågan om arbetsgivare skulle komma att begära att få se registerutdrag inför anställning. Det ansågs inte finnas någon anledning att befara att man från arbetsgivarnas sida skulle missbruka regleringen på detta sätt. I den förstnämnda propositionen angavs att utvecklingen skulle följas nogsamt. Vid tecken på missbruk skulle bl.a. övervägas att straffbelägga arbetsgivares utnyttjande av den enskildes rätt till registerutdrag för att själv kontrollera dessa registerutdrag. I den senare propositionen uttalades att det inte hade kommit fram något som tydde på att det då förekom missbruk i sådan omfattning att

man borde överväga om rätten för den enskilde att ta del av uppgifter om sig själv borde lösas på annat sätt än genom registerutdrag.

I dag har arbetsgivare i ett antal fall en författningsreglerad rätt och i vissa fall en skyldighet att ta del av utdrag ur belastningsregistret inför anställning. Det förefaller dock som om arbetsgivare även i många andra fall begär att arbets sökande visar upp utdrag ur belastningsregistret.

Frågan om vilka möjligheter arbetsgivare bör ha att kontrollera registerutdrag är komplicerad. Å ena sidan måste arbets sökande tillförsäkras ett effektivt integritetsskydd. Uppgifter om att någon har dömts för brott är mycket integritetskänsliga. Den som avtjänat sitt straff måste ha en rimlig möjlighet att återanpassa sig i samhället och kunna försörja sig. Den som är arbets sökande kan vara sårbar. Å andra sidan måste en reglering ge arbetsgivare utrymme att utöva den kontroll som motiveras av deras ansvar för bl.a. säkerheten på arbetsplatsen.

Utgångspunkten är att tillgången till uppgifter i belastningsregistret ska vara författningsreglerad och endast tillåtas efter en noggrann analys av behovet. Detta förutsätter att arbetsgivare som har ett legitimt behov av tillgång till uppgifter i belastningsregistret ska kunna få detta. Det måste dock i varje fall övervägas om registerkontroll är en rimlig och adekvat åtgärd. Vidare ska mängden kontrollerad information alltid begränsas till det som är relevant och nödvändigt.

Kartläggningssupdraget syftar till att utkristallisera de skäl som arbetsgivare anser kan berättiga registerkontroll. Den författningsreglerade registerkontrollen indikerar vilka skäl lagstiftaren hittills har ansett motivera att arbetsgivare får begära utdrag ur belastningsregistret och vilka avvägningar som legat bakom den modell som valts. Även författningsreglerade krav på registerkontroll inför registrering och auktorisering av vissa yrkesgrupper kan ge vägledning om de skäl lagstiftaren ansett berättiga arbetslivsrelaterad registerkontroll.

Registerkontrollen är i dag inriktad på anställningsprocessen. På en arbetsplats verkar emellertid i många fall också andra kategorier än arbetstagare. Praktikanter, inhyrda, inlånade och personer som anvisats till arbetsplatsen av exempelvis Arbets-

förmedlingen kan verka på en arbetsplats vid sidan av arbetstagare. I vissa avseenden omfattas dessa kategorier redan av författningsreglerad registerkontroll. Utredningsuppdraget bör omfatta även sådana grupper.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om och i så fall i vilken utsträckning det finns kategorier av arbetsgivare som i dag inte har rätt att få ta del av arbetssökandes uppgifter ur belastningsregistret men som har ett så starkt behov av det att författningsändringar bör övervägas,
- vid ett sådant behov lämna motiverade författningsförslag där det framgår vilka typer av brott som kontrollen bör omfatta,
- överväga om det går att utforma generella riktlinjer för i vilka situationer det kan finnas skäl att medge en arbetsgivare tillgång till uppgifter ur belastningsregistret,
- analysera vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att arbetsgivare inte utan uttryckligt författningsstöd begär att arbetssökande och arbetstagare visar upp utdrag om sig själva och, om utredaren bedömer att författningsåtgärder är nödvändiga för detta ändamål, lämna motiverade förslag till utformning av dessa,
- om författningsförslag lämnas i sistnämnda del, överväga vilken typ av sanktion som är lämplig för överträdelser av denna reglering,
- ta ställning till vilka eventuella övriga åtgärder som bör vidtas för att säkerställa rätt balans mellan arbetssökandes skydd för sin integritet och arbetsgivares behov av registerkontroll, och
- ta ställning till i vilken utsträckning praktikanter och andra personkategorier som kan verka på en arbetsplats ska omfattas av de aktuella åtgärderna.

Om utredaren föreslår en utvidgad möjlighet att med lagstöd genomföra registerkontroll, bör frågan om huruvida utdragen ska kunna inhämtas direkt av arbetsgivaren eller av den arbetssökande övervägas. Utredaren bör även överväga om det finns behov av att reglera hur arbetsgivare får hantera inhämtade

registerutdrag. Förslagen ska vara tillämpliga inom såväl privat som offentlig sektor.

Förslagen ska också utarbetas med beaktande av de krav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella konventionsåtaganden, i synnerhet med utgångspunkt från Europadomstolens praxis på området.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska genomföra sitt arbete i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter och med berörda organisationer och myndighet däribland Datainspektionen och Rikspolisstyrelsen.

Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Av särskilt intresse är det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF (Ds 2012:45) och översynen av säkerhetsskyddslagen (dir. 2011:94). Det arbete av betydelse för uppdraget som pågår inom ramen för EU-samarbetet ska också följas. Av särskilt intresse är då de pågående förhandlingarna om en dataskyddsförordning (KOM(2012)11) och om Europaparlamentets och rådets direktiv om försäkringsförmedling (KOM(2012)360).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

(Arbetsmarknadsdepartementet)