

6 Barns och ungdomars placering utanför det egna hemmet

6.1 Samhällets ansvar för vård av barn och ungdomar

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. I nära samarbete med hemmen skall socialtjänsten främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom. Särskild uppmärksamhet skall ges utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam sådan och socialtjänsten skall i samarbete med hemmen sörja för att dessa barn och ungdomar får det skydd och stöd som de behöver. I fall det är motiverat med hänsyn till den unges bästa kan vård och fostran ske utanför det egna hemmet. Enligt 1 kap. 2 § i SoL avses med barn den som är under 18 år. Någon definition av "ungdom" finns inte i lagen.

Om barns grundläggande behov allvarligt åsidosätts är det en skyldighet för samhället att ingripa för att skydda barnet. Socialtjänstens insatser med stöd av SoL förutsätter emellertid samtycke av den unges vårdnadshavare. Barn som har fyllt 15 år har dessutom rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL (11 kap. 10 §). Är det inte möjligt att åstadkomma nödvändiga åtgärder på frivillig väg, kan dessa ändå vidtas tvångsvis med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Lagen är tillämplig vid missförhållanden till följd av den unges hemmiljö eller den unges eget beteende. Det krävs också att missförhållandet medför en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. LVU är tillämplig på den som är under 18 år, men vården kan i de s.k. beteendefallen pågå tills den unge fyllt 21 år. För den som dömts till slutet ungdomsvård finns särskilda regler.

6.2 Olika placeringsformer

Allmänt

Det finns i huvudsak två placeringsformer för barn och unga som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet – familjehem eller HVB (6 kap. 1 § första stycket SoL). Kommunerna ansvarar för att det finns tillgång till sådana hem när behov uppstår (6 kap. 2 § SoL).

Enligt 12 § LVU skall det finnas särskilda HVB, s.k. § 12-hem, som är avsedda för vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn på grund av att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Behovet av sådana särskilda ungdomshem skall tillgodoses av staten.

Familjehem

Placering i familjehem innebär att den unge får vistas i ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn och ungdomar för stadigvarande vård och fostran. Familjehem anses allmänt som en naturlig och lämplig vårdform för unga som skall beredas vård utanför hemmet, särskilt för yngre barn. Sådan placering innebär en nära anknytning till vuxna som ersätter föräldrarna och det uppstår ofta en känslomässig relation mellan dem och barnet.

Definitionen av familjehem utesluter sådan verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, 3 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937). Skulle verksamheten vara yrkesmässig är den i stället att anse som ett HVB.

Familjehem var den vanligaste placeringsformen bland barn och unga med vårdinsats per den 1 november 2003. 72 procent av samtliga placerade barn och unga vistades i familjehem den dagen.¹

¹ *Barn och unga – insatser år 2003*, Statistik socialtjänst 2004:9, Socialstyrelsen.

HVB

HVB definieras som hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Sådana hem finns för såväl barn och ungdomar som vuxna. För att det skall röra sig om ett HVB skall det vara fråga om en verksamhet som erbjuder heldygnboende i kombination med vård eller behandling. Om verksamheten endast erbjuder möjligheter till tillfälligt boende utan inslag av vare sig vård eller behandling är den alltså inte att anse som ett HVB.

HVB kan drivas av såväl staten, kommuner och landsting som av enskilda, t.ex. ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Enskilda måste emellertid bedriva verksamheten yrkesmässigt samt ha tillstånd av länsstyrelsen för den (3 kap. 1 § socialtjänstförordningen och 7 kap. 1 § SoL). Sådant tillstånd får endast beviljas om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet. Det är möjligt att förena tillstånd med villkor. Har kommunen med stöd av 2 kap. 5 § SoL slutit avtal med annan om att utföra sådan verksamhet, krävs emellertid inte något av länsstyrelsen meddelat tillstånd.

Länsstyrelserna har utarbetat gemensamma riktlinjer för prövningen av tillstånd att bedriva HVB och har att beakta även de av Socialstyrelsen utfärdade föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende (SOSFS 2003:20), som behandlar bl.a. frågor om personal, personaltäthet, lokaler, journalföring, behandlingsplan, ansökan om tillstånd samt socialnämndens löpande tillsyn, se avsnitt 2.5 och 2.6.

Gränsen mellan familjehem och HVB är inte helt klar, något som bl.a. Socialstyrelsen har uppmärksammat.² Socialstyrelsen har pekat på att med yrkesmässig verksamhet skall enligt förarbetena förstås kontinuerlig verksamhet som drivs i förvärvssyfte. Man konstaterar emellertid att någon vägledning till vad som skall förstås med det underordnande begreppet förvärvssyfte inte ges. Eftersom det inte heller finns någon allmän juridisk definition av begreppet eller någon rättspraxis som klargör begreppets innebörd inom det aktuella området, menar man att det råder en betydande osäkerhet om gränserna för bl.a. tillståndsplikt.

Det finns i landet ca 380 HVB som tar emot barn och ungdomar. Härtill kommer ett hundratal som tar emot familjer med barn (uppgift från januari 2005). De hem som ligger under SiS verksam-

² Socialstyrelsens skrivelse till regeringen daterad den 2 juni 2004, dnr 00-210/04.

hetsområde, dvs. de särskilda ungdomshemmen, är då inte medräknade. Av de nämnda 380 HVB är det endast 16 som drivs av kommuner, antingen primär- eller landstingskommuner. En stor majoritet av hemmen, 311 stycken, drivs i form av bolag. Här i inbegrips även kommunala hem som drivs i bolagsform. Olika stiftelser driver totalt 28 hem. I denna kategori återfinns även hem som drivs av religiösa samfund och liknande där den juridiska formen inte har klarlagts. Slutligen finns det 25 hem som drivs av enskilda personer.³

Ett HVB kan vara en större verksamhet med en stor personalgrupp, flera olika avdelningar och många barn eller ungdomar. Det kan också vara en verksamhet med endast några platser och få anställda – kanske ett före detta familjehem som successivt utökat sin verksamhet till att bli en liten institution. Barn och ungdomar placeras som regel i institution för att få någon slags behandling eller för att deras situation skall utredas. Det kan också vara fråga om en tillfällig placering för att barnet behöver någonstans att ta vägen och ingen annan lösning står till buds. Vissa HVB arbetar enbart med barn och ungdomar, andra tar emot hela familjer.⁴

De barn och ungdomar som tas emot i de olika hemmen har mycket olika problematik och ålder. Det kan röra sig om allt i från spädbarn där man misstänker eller konstaterat brister i omvårdnaden till ungdomar som uppvisar problematiskt beteende, t.ex. missbruk och kriminalitet.

Vissa HVB har specialiserat sig på ungdomar med allvarliga psykosociala problem vilka fordrar en längre tids behandling. Dessa ungdomar kan uppvisa en mängd symptom och beteendestörningar som är svårhanterliga och skrämmande för omgivningen, ofta av aggressiv och sexuell karaktär. En del av ungdomarna har en uppväxt präglad av kaotiska förhållanden och svåra separationer. Det kan också vara fråga om att barnet har varit utsatt för bristande omsorg och psykiska, fysiska och/eller sexuella övergrepp.⁵

De flesta HVB tar emot barn och ungdomar av båda könen, men några vårdar enbart pojkar eller enbart flickor. Vid sådan uppdelning rör det sig ofta om att verksamheten skall svara mot

³ Källa: Katalogdata, SafetyPin Sweden AB.

⁴ *Barnavårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur*, Rapport i socialt arbete nr 96-2000, Sallnäs, Marie, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, s. 1–3.

⁵ Informationsbroschyr från Roslagens Elevhem AB.

speciella typer av problem, så t.ex. finns det specialhem för flickor som utsatts för sexuella eller andra övergrepp och kränkningar.

Den 1 november 2003 var ca 3 700 barn och unga placerade på HVB, vilket motsvarade 25 procent av samtliga placerade den dagen. Av de HVB-placerade vistades knappt 20 procent (700) på hem som drevs av kommun eller landsting, 64 procent (2 400) på hem som drevs av enskild och 16 procent (600) på något av de särskilda ungdomshemmen. Av de placerade barnen var det 351 pojkar och 350 flickor som vistades på ett HVB som drevs av en kommun, 1 423 pojkar och 1 006 flickor var på ett HVB med privat huvudman och 388 pojkar och 198 flickor på ett särskilt ungdomshem. Av placeringarna hade 63 procent gjorts med stöd av SoL och 37 procent med stöd av LVU.⁶

Särskilda ungdomshem

Statens institutionsstyrelse (SiS) är central förvaltningsmyndighet för de särskilda ungdomshemmen. SiS ansvarar för närvarande för 35 sådana ungdomshem och kan erbjuda totalt drygt 700 platser. Om det finns särskilda skäl, får SiS genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta eller driva ett särskilt ungdomshem. Sådana avtal har dock ännu inte förekommit.

Vården vid SiS-institutionerna sker oftast utan den enskildes samtycke med stöd av LVU.

Avdelningarna på de särskilda ungdomshemmen är indelade i behandling och akut/utredning. Vården är differentierad utifrån kön, ålder, den unges problem m.m. Det finns t.ex. behandlingsplatser för ungdomar som begått sexuella övergrepp, ungdomar med allvarlig kriminalitet och ungdomar med svåra psykiska störningar. Det totala antalet ungdomar som togs in under 2004 var 984, varav 633 pojkar och 351 flickor. Det totala antalet inskrivningar var samma år 1 197, varav 1 108 med stöd av LVU och 89 med stöd av SoL. Ungdomarnas medelålder vid inskrivningen var 16,7 år. De utskrivna ungdomarnas genomsnittliga vårdtid uppgick till 167 dagar. Hälften av alla ungdomar skrevs dock ut inom 70 dagar. De flesta av dessa ungdomar hade vårdats på akut- eller utredningsavdelningar.⁷

⁶ *Barn och unga – insatser år 2003*, Statistik socialtjänst 2004:9, Socialstyrelsen

⁷ SiS årsredovisning 2004.

År 1999 infördes i brottsbalken, § 31 a, en ny frihetsberövande påföljd för unga lagöverträdare, sluten ungdomsvård, för brott som någon begått innan han eller hon fyllt 18 år. Enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård skall verkställigheten inledas på särskilt ungdomshem. Syftet med denna påföljd var att skapa en alternativ form av frihetsberövande som kunde hålla de yngsta lagöverträdarna utanför fängelserna. Om domstolen finner att påföljden skall bestämmas till sluten ungdomsvård skall den bestämma vilken tid den unge skall vara frihetsberövad. Domstolen får bestämma tiden till lägst fjorton dagar och högst fyra år. Den som är intagen för sluten ungdomsvård kan alltså vara mellan 15 och drygt 20 år. SiS ansvarar för verkställigheten av påföljden.

SiS har inte några särskilda institutioner för sluten ungdomsvård. De ungdomar som döms till denna påföljd verkställer denna på samma institutioner som de ungdomar som vårdas enligt LVU. I de allra flesta fall vårdas de dömda dock på avdelningar som SiS särskilt har reserverat för sluten ungdomsvård. Antalet fastställda platser för sluten ungdomsvård var år 2004 78 st. Under 2004 togs totalt 123 ungdomar in för verkställighet. Av dessa var 116 pojkar och sju flickor. Det genomsnittliga antalet inskrivna ungdomar under år 2004 var 85. Ungdomarnas medelålder vid tidpunkten för intagningen var detta år 17,5 år och den genomsnittliga verkställighetstiden var 8,7 månader. 90 procent av de 123 ungdomar som togs in år 2004 var dömda för brott med våldsinslag, strax över hälften för rån och ungefär en tredjedel för misshandel. Två av ungdomarna hade dömts för försök till mord, en för mord och tre för mordbrand. Många av de ungdomar som är intagna för sluten ungdomsvård har psykiska problem.⁸

6.3 Tillsyn

Tillsynen över HVB utom de särskilda ungdomshemmen

Socialstyrelsen har den övergripande tillsynen över socialtjänsten i landet. Den är som regel inte inriktad på enskilda ärenden. Styrelsens huvuduppgift är i stället att följa och vidareutveckla socialtjänsten. Till ledning för tillämpningen av bl.a. SoL och LVU utfärdar Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd.

⁸ SiS årsredovisning 2004.

Den direkta tillsynen över HVB, utom de särskilda ungdomshemmen, svarar i stället länsstyrelserna för. Länsstyrelserna skall därvid bl.a. följa socialnämndernas tillämpning av lagen och biträda socialnämnderna med råd i deras verksamhet. Tillsynen omfattar även HVB som drivs i enskild regi. Länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för uppgiften. Om det förekommer något missförhållande i ett HVB får länsstyrelserna förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa detta. Vid allvarigare missförhållanden får länsstyrelserna, om ett föreläggande inte följs, förbjuda fortsatt verksamhet.

HVB som drivs i enskild regi och som kräver tillstånd står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten bedrivs. Socialnämnden har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen (13 kap. 5 § SoL). Enligt Socialstyrelsens föreskrifter skall sådan inspektion äga rum minst en gång per år (SOSFS 2003:20 7 kap. 1 §). Socialstyrelsen rekommenderar att socialnämnden inhämtar synpunkter på vården och behandlingen från klienterna.

Om socialnämnden får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om det.

Riksrevisionsverkets rapport Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar⁹

Riksrevisionsverket (RRV) granskade på eget initiativ under år 2001 tillsynen av HVB för barn eller unga. Syftet med granskningen var att undersöka tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bidra till kvalitet i vården. Granskningen tog sin utgångspunkt i länsstyrelsernas tillsyn, men belyste också kommunernas löpande tillsyn av enskilda HVB samt Socialstyrelsens roll som övergripande tillsynsmyndighet.

RRV konstaterade att barn och ungdomar som vårdas på HVB är en utsatt grupp med begränsade möjligheter att göra sin röst hörd. Ett omhändertagande med påföljande institutionsvård innebär därför att samhället tar på sig ett stort ansvar. Dessa förhållanden,

⁹ RRV 2002:6.

sades det, medför att vården måste garanteras en hög kvalitet och säkerhet.

Av rapporten framgår att antalet omhändertagna barn och unga hade ökat under 1990-talet liksom institutionsvårdens andel av vård av barn och unga utanför det egna hemmet. Vidare hade andelen enskilda HVB fortsatt att öka. Vid tiden för rapporten utgjorde de 82 procent av samtliga hem.

I granskningen fokuserade RRV på den tillsyn som bedrivs i form av tillsynsbesök på HVB. Tillsynsbesöken kan genomföras av länsstyrelserna själva, av den kommun där ett enskilt HVB är beläget eller av länsstyrelsen och kommunen tillsammans. Granskningen visade att HVB får sådana besök i genomsnitt två gånger under en femårsperiod. Nära hälften av hemmen hade emellertid endast haft högst ett tillsynsbesök under de studerade fem åren. Vidare hade 13 procent av hemmen inte haft något besök alls. 236 institutioner hade haft besök av enbart länsstyrelsen, 117 institutioner av länsstyrelse och kommun gemensamt och 110 institutioner av enbart kommun.

RRV konstaterade att relativt få brister hade påtalats i samband med tillsynsbesöken under den studerade femårsperioden. Man hade dock sällan inhämtat synpunkter från de placerade barnen och ungdomarna. RRV bedömde att HVB med nuvarande form av tillsyn hade tämligen goda möjligheter att undanhålla information om eventuella brister i verksamheten. RRV framhöll vikten av att man vid tillsynen skaffar sig kunskap om de placerade barnens och ungdomarnas situation och uppfattning om HVB-hemmet. Detta kunde enligt RRV antingen ske genom samtal med de placerade eller via kontakter med t.ex. placerande socialsekreterare.

RRV ansåg att länsstyrelsernas tillståndsgivning för att bedriva enskild HVB-vård är ett viktigt instrument för att garantera kvalitet och säkerhet och för att förhindra att mindre seriösa vårdgivare etablerar sig. RRV fann att länsstyrelserna inte var enhetliga i sina tillståndsbedömningar, vilket kunde förklaras av att reglerna för tillståndsgivningen i vissa delar var oklar. Länsstyrelserna hade visserligen utarbetat och beslutat om gemensamma riktlinjer för att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen, men dessas juridiska status befanns vara oklar eftersom de inte hade sanktionerats av Socialstyrelsen. RRV ansåg att Socialstyrelsen borde se över möjligheterna att sanktionera de av länsstyrelserna utarbetade riktlinjerna, t.ex. genom att omarbete dem till allmänna råd.

RRV konstaterade i sin rapport att kunskapen om dygnsvårdens utveckling ur ett institutionsperspektiv är begränsad.

Det påpekades att HVB som drivs av offentlig huvudman inte är tillståndspliktiga och att kommunerna har möjlighet att öppna och stänga HVB utan länsstyrelsernas kännedom. Vidare påtalade man att nya driftsformer hade vuxit fram under senare år och att HVB i dag också drivs som kommunala bolag eller av kommunalförbund. RRV konstaterade att det har diskuterats huruvida detta är att betrakta som enskild vård eller inte och att frågan inte var helt klar.

RRV nämnde i sin rapport flera förslag till förbättringsåtgärder. Sålunda borde behovet av tillsyn av HVB-vården klarläggas och en i lag fastslagen minimigräns för tillsynens omfattning övervägas. Vidare föreslog man att tillsynsbesök i större utsträckning skulle genomföras oanmälda, att man vid tillsynen skulle skaffa sig kunskap om de placerade barnens och ungdomarnas situation och uppfattning om sin situation, samt att länsstyrelserna skulle få möjlighet att i särskilt uttalade fall omedelbart förbjuda fortsatt verksamhet vid ett HVB utan föregående föreläggande.

RRV:s rapport föranledde regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. utforma normeringsinstrument till stöd för tillsynen över HBV som drivs i enskild eller kommunal regi. Socialstyrelsen har därefter utfärdat föreskrifter och allmänna råd om HVB (SOSFS 2003:20).

Tillsynen över de särskilda ungdomshemmen

När det gäller de särskilda ungdomshemmen ingår det i SiS uppdrag att även utöva tillsyn över verksamheten vid dessa. SiS har inrättat en tillsyns- och uppföljningsstab för detta ändamål. Tillsynen sker dels i form av planerad tillsyn, dels när det finns någon speciell anledning utöver den planerade.

SiS har som målsättning att hälften av institutionerna skall besökas varje år. Vid sådana besök granskas huruvida institutionernas verksamhet bedrivs lagenligt och rättssäkert för klienterna och om myndigheternas mål, givna anvisningar och i verksamhetsplanen fattade beslut följs. Ett tillsynsbesök pågår normalt under två dagar och därvid granskas bl.a. hanteringen av personalfrågor såsom rekrytering, kompetens och lämplighet. Vidare förs samtal med eleverna, klienterna, antingen i grupp eller enskilt bl.a. för att de skall få möjlighet att ge sin syn på

institutionen, t.ex. i fråga om behandlingen, personalen och bemötandet på hemmet.

Skulle det vid tillsynen uppdagas att något brott begåtts av personalen, rapporteras ärendet till SiS generaldirektör. Ärendet tas därefter upp i personalansvarsnämnden som avgör om fallet skall leda till polisanmälan eller om det kan avgöras av personalansvarsnämnden.

Övrigt

Den hälso- och sjukvårdsverksamhet som förekommer vid HVB samt den skolverksamhet som bedrivs vid dessa inspekteras särskilt av Socialstyrelsen respektive Skolverket.

6.4 Pågående statliga utredningar

En nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården

En parlamentarisk kommitté tillsattes 2003 med uppdrag att ta fram ett underlag till en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården (dir. 2003:76). Därvid skall man genomföra en analys av den nuvarande sociala barn- och ungdomsvårdens mål, innehåll, resultat och organisation. För det fall kommittén föreslår förändringar i vårdens innehåll, utformning och organisation skall man även ange hur kompetens, kvalitet och kunskap inom området skall bibehållas och utvecklas.

Ett av de områden som särskilt skall belysas är HVB-vården. Bakgrunden är bl.a. RRV:s genomförda granskning år 2001 av tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bidra till kvalitet och säkerhet i vården för barn och unga på HVB.

Den sociala barn- och ungdomsvårdskommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2005.

En stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänstens område

En särskild utredare beslutades tillkallas 2004 för att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område (dir. 2004:178).

Regeringen konstaterar i direktiven att staten har ett ansvar för att säkerställa efterlevnaden av de lagar och föreskrifter som riksdag och regering beslutat om hos de huvudmän, såväl offentliga som privata, som ansvarar för uppgifter och verksamheter inom bl.a. socialtjänstlagen. Vidare sägs att tillsyn är ett viktigt kontroll- och styrinstrument som staten förfogar över och som inom socialtjänstens område i dag utövas av Socialstyrelsen och de 21 länsstyrelserna samt i viss mån även av SiS och kommunerna.

I direktiven hänvisas till RRV:s granskning av tillsynen av HVB och myndighetens ifrågasättande av om tillsynen i dess nuvarande form kan garantera kvalitet och säkerhet i vården.

Utredaren skall se över, analysera och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen när det gäller den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionen skall bli mindre sårbar samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. I detta ingår att analysera och lämna förslag till hur uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala delar i organisationen kan förtydligas.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 december 2006.

7 Aktuella uppgifter ur brottsstatistiken m.m.

7.1 Inledning

Av särskilt intresse är de brott som enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg jämförd med 9 § andra stycket lagen (1998:620) om belastningsregister och 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister skall anges i registerutdrag som inhämtas med stöd av den förstnämnda lagen. Dessa är mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Men eftersom det nu handlar om personal som vårdar barn och ungdomar, vilka många gånger har haft besvärliga uppväxtförhållanden, och kan antas vara särskilt känsliga, kan även andra brott, främst narkotikabrott och våldsbrott som är allvarliga utan att betecknas som grova vara av betydelse vid anställning av personal.

I den officiella statistiken som utges av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) finns endast vid några få brottstyper angivet om ett brott riktat sig mot en underårig och då endast beträffande *anmälda* brott. Vad gäller *lagförda* brott, dvs. brott för vilka en person har dömts till påföljd, meddelats strafföreläggande eller erhållit åtalsunderlåtelse, framgår det vid vissa sexualbrott av brottsrubriceringen att det rör sig om brott mot en underårig.

7.2 Sexualbrott och barnpornografibrott

Diskussionen om registerkontroll till skydd för barn har främst rört sig om sexualbrotten och då i synnerhet sådana som riktar sig mot barn. Bakom detta ligger ett antagande att s.k. pedofiler söker sig till verksamheter där det finns barn. Hur pass vanligt detta är i själva verket vet man emellertid ganska lite om. Några statistiska uppgifter av värde som belyser just detta förhållande finns inte.

Sexualbrotten finns samlade i 6 kap. brottsbalken. Kapitlet har nyligen genomgått en omfattande bearbetning, som bl.a. har haft till syfte att förbättra skyddet för barn. De nya bestämmelserna har trätt i kraft den 1 april 2005.¹

Tabell 7.1 Antalet anmälda sexualbrott och barnpornografibrott åren 2003–2004

Anmälda brott	2003	2004
Våldtäkt	2 565	2 631
- därav mot person under 15 år	466	479
Sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, incest	1 956	2 009
- därav mot person under 15 år	1 480	1 409
Sexuellt ofredande	5 530	5 643
- därav exhibitionism	1 491	1 330
- annat sexuellt ofredande	4 039	4 313
- därav mot person under 15 år	1 339	1 378
Koppleri	69	98
Sexköpsbrott		156
Förförelse av ungdom	22	38
Barnpornografibrott	351	600

Källa: Kriminalstatistik BRÅ.

Tabell 7.2 Personer lagförda för sexualbrott och barnpornografibrott åren 2003–2004²

Personer lagförda för brott	2003	2004
Våldtäkt och grov våldtäkt	132	153
Sexuellt tvång	6	9
Sexuellt utnyttjande	23	29
Sexuellt utnyttjande av underårig	189	182
Sexuellt umgänge med barn	2	1
Sexuellt umgänge med avkomling/syskon	2	1
Sexuellt ofredande	367	389
Koppleri och grovt koppleri	9	24
Förförelse av ungdom	1	5
Barnpornografibrott	39	68

Källa: Kriminalstatistik BRÅ.

¹ Prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164.

² Den officiella statistiken över antalet lagförda för brott omfattar fällande domar i tingsrätt, godkända strafförelägganden och meddelade åtalsunderlåtelse. En person kan ingå i statistiken flera gånger under samma år om personen lagförts vid flera tillfällen under året (bruttoredovisning).

Det är, liksom beträffande andra brottstyper, en påfallande skillnad mellan antalet anmäla brott och antalet lagföringar. Men dels är antalet anmälda brott inte liktydigt med vare sig antalet gärningsmän eller antalet offer. Dels leder självfallet inte alla anmälningar till lagföring. Att det inte handlar om samma tidsperiod – åtskilliga anmälda brott leder ju inte till lagföring förrän avsevärd tid har förflutit – har i detta sammanhang mindre betydelse. Att en anmälan inte leder till lagföring kan, förutom frikännande, ha flera orsaker, såsom att gärningsmannen inte är straffmyndig, inte kan identifieras, att bevisningen inte anses hålla för ett åtal, att brottet blivit preskriberat etc.

I BRÅ:s statistik³ använder man begreppet polisiärt uppklarade brott. Dessa delas in i personupplärning, dvs. en person har bundits vid brottet genom beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse och teknisk upplärning, dvs. att brottet fått ett polisiärt klarläggande, t.ex. att gärningen inte bedömts vara ett brott eller att den misstänkte är underårig. Den polisiära upplärningen av våldtäkter var 2004 40 procent och andelen personuppklarade brott 13 procent. Beträffande sexualbrotten finns det också skäl att anta att mörkertalet beträffande anmälda brott är ovanligt högt. De offerundersökningar som redovisas i Sexualbrottskommitténs betänkande⁴ tyder på detta.

Om barnpornografibrott kan man få vissa upplysningar i betänkandet *Sexuell exploatering av barn i Sverige*⁵. På uppdrag av den utredning som ligger bakom betänkandet har BRÅ gjort en genomgång av 180 fällande domar för detta brott. Samtliga dömda var män. I de flesta fall hade anmälan skett genom polisen och ofta i samband med utredning av andra brott. 38 procent av gärningsmännen hade dessutom i samma mål fällts för sexualbrott mot barn. Av dessa hade 20 procent tidigare dömts för sådant brott. Av samtliga 180 gärningsmän var 25 procent bekanta med barnet, varav några genom yrkesroll/fritidsverksamhet. Vad gäller andra former av sexuell exploatering av barn, dvs. då barn utnyttjats sexuellt mot någon form av ersättning, har man funnit ett fall där en föreståndare för ett HVB sexuellt utnyttjat flickor i högstadieåldrarna; dock rörde det sig inte om flickor som var intagna på hemmet.

³ Brottsförebyggande rådet – definitiv brottsstatistik för 2004, www.bra.se.

⁴ Betänkandet *Sexualbrotten – Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor* (SOU 2001:14).

⁵ SOU 2004:71.

Av det ovan redovisade framgår det att sexualbrott som riktas mot barn liksom barnpornografibrott och dess koppling till sexualbrott förekommer i en icke ringa omfattning. Den kraftiga ökningen av anmälda barnpornografibrott från år 2003 till 2004 är anmärkningsvärd. Till detta kan finnas flera orsaker förutom att brotten har ökat, t.ex. större polisinsatser.

De tidigare nämnda förändringarna av sexualbrottslagstiftningen innebär bl.a. att det införts särskilda straffbestämmelser om *våldtäkt mot barn* och *sexuellt övergrepp mot barn*. Brottbeskrivningen för våldtäkt mot barn har utformats så att det inte krävs våld eller tvång för att den skall tillämpas; beträffande barn mellan 15 och 18 år krävs dock i så fall att det funnits ett familje- eller vård- eller tillsynsförhållande mellan gärningsmannen och barnet. Om våld eller hot har förekommit eller om omständigheterna i andra hänseenden är försvårande skall gärningsmannen dömas för *grov våldtäkt mot barn*. I mindre allvarliga fall kan brottsbeteckningen bli *sexuellt utnyttjande av barn*. Samtliga dessa fall förutsätter att det förekommit samlag eller en sexuell handling som är jämförlig med samlag. Andra sexuella handlingar bedöms på motsvarande sätt som *sexuellt övergrepp mot barn*, i allvarigare fall *grovt sexuellt övergrepp mot barn*. Vidare har tillkommit en straffbestämmelse som betecknas *utnyttjande av barn för sexuell posering*, med en strängare straffskala för grovt sådant brott. Om barnet är mellan 15 och 18 år krävs för straffbarhet att poseringen varit ägnad att skada barnets hälsa eller utveckling. *Köp av sexuell handling av barn* har ersatt brottet förförelse av ungdom och förutsätter inte prostitutionsförhållande.

Vad gäller barnpornografibrott har straffskalan för grovt brott skärpts.

BRÅ:s rapport Våldtäkt - En kartläggning av polisanmälda våldtäkter⁶

BRÅ har samlat in och bearbetat uppgifter från i princip alla anmälningar avseende fullbordade våldtäkter från landets polismyndigheter för åren 1995 och 2000. Man ansåg att det fanns behov av en grundläggande kartläggning av den anmälda våldtäktsbrottsligheten som kunde komplettera den bild som framträder utifrån kriminalstatistiken. Det insamlade materialet innehöll uppgifter om 2 370 anmälda våldtäktshandlingar, där det totala

⁶ BRÅ-rapport 2005:7.

antalet offer var 2 277 och det totala antalet gärningsmän var 2 745. Enligt rapporten kan de våldtäkter som anmäls till polisen antas uppgå till omkring 20 procent av alla våldtäkter.

Kartläggningen visade att offren för våldtäkterna nästan uteslutande var kvinnor eller flickor. Ett undantag gällde våldtäkter mot barn under 15 år, där en inte obetydlig andel av offren var pojkar (13 procent). Vidare visade kartläggningen att offren ofta var unga och i betydande utsträckning till och med mycket unga. Av alla offer i hela det studerade materialet var 29 procent under 18 år och av samtliga anmälda våldtäkter i det studerade materialet var 15 procent våldtäkter mot barn under 15 år. En stor andel i den yngre gruppen var 13–14 år. De utsatta pojkarna var vanligtvis ännu yngre.

En majoritet av alla anmälda våldtäkter begicks av gärningsmän som var nära eller åtminstone ytligt bekanta med offret. När det gäller våldtäkter mot barn under 15 år var i 26 procent av fallen gärningsmannen en familjemedlem eller en släkting, vanligen offrets far, styvfar eller syskon. Därutöver förekom bl.a. gärningsmän som var halv- eller styvsyskon till offret eller som var fosterfar eller mor- eller farförälder. I 25 procent av fallen var gärningsmannen och offret ytligt bekanta. Vid våldtäkt mot barn under 15 år var det relativt vanligt att offer och gärningsman hade mötts i antingen gärningsmannens eller offrets bostad, där också drygt hälften av alla våldtäkter hade begåtts.

Den kraftigaste ökningen av våldtäkter utgörs av brott där offret är under 15 år.

7.3 Våldsbrott och brott mot narkotikastrafflagen

Beträffande dessa brott finns det i den officiella statistiken någon form av särredovisning av brott som riktas mot barn endast beträffande anmälda misshandelsbrott.

Tabell 7.3 Antalet anmälda våldsbrott och brott mot narkotikastrafflagen åren 2003–2004

Anmälda brott	2003	2004
Mord, dråp samt misshandel med dödlig utgång	189	209
Misshandel	65 177	67 089
- därav mot barn 0–6 år	1 196	1 147
- därav mot barn 7–14 år	6 428	7 069
Rån	8 575	8 590
Brott mot narkotikastrafflagen (även ringa)	40 860	45 093

Källa: Kriminalstatistik BRÅ.

Tabell 7.4 Personer lagförda för våldsbrott och brott mot narkotikastrafflagen åren 2003–2004

Personer lagförda för brott	2003	2004
Mord och dråp	137	152
Misshandel	6 993	6 954
Grov misshandel	743	767
Människorov	23	8
Rån	801	694
Grovt rån	56	106
Narkotikabrott	2 663	2 605
Ringa narkotikabrott	7 105	7 843
Grovt narkotikabrott	367	360

Källa: Kriminalstatistik BRÅ.

Beträffande våldsbrott var den polisiära uppkläringen år 2004 48 procent och den personupplärade 19 procent.

8 Den nuvarande tillämpningen av registerkontroll vid HVB

8.1 Inledning

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning registerkontroll görs i dag vid kommunala och enskilda HVB och de särskilda ungdomshemmen har utredningen genomfört undersökningar. Frågeformulär har skickats till kommunala och enskilda HVB. Vidare har en förfrågan ställts till institutionscheferna vid de särskilda ungdomshemmen. Via en enkät har information också inhämtats från samtliga länsstyrelser, eftersom de dels prövar ansökningar om tillstånd att bedriva HVB i enskild regi, dels är tillsynsmyndighet över såväl kommunala som enskilda HVB.

Resultaten av de gjorda undersökningarna redovisas nedan. En sammanställning av de enkätsvar som har inkommit från kommunala och enskilda HVB samt länsstyrelserna finns även fogade till betänkandet som *bilagorna 2 och 3*. Dessutom finns svaren från institutionscheferna vid de särskilda ungdomshemmen i sin helhet redovisade i *bilaga 4* till betänkandet.

8.2 Enkäten till kommunala och enskilda HVB

Bakgrund

Enligt Socialstyrelsens allmänna råd, som beslutades i december 2003, bör vid anställning, eller när en uppdragstagare anlitas vid ett hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga, den som har befogenhet att besluta om anställning av personal begära uppgifter från belastnings- och misstankeregistret. Det anges att detta bör ske först efter att samtycke har inhämtats från den som är tilltänkt för anställningen eller uppdraget (se även avsnitt 2.5.)

Enkäten till HVB som drivs i kommunal och enskild regi skickades till sammanlagt 381 hem. Någon officiell förteckning

över verksamma HVB finns inte att tillgå. För att kartlägga dessa har utredningen därför utgått från en förteckning som har sammanställts av ett privat företag.

De hem som har ingått i enkätundersökningen har begränsats till dem som är inriktade på att ta emot enbart barn eller unga. Det innebär att HVB som är inrättade för familjebehandlingar eller personer över 18 år inte omfattas av undersökningen.

Nio av de 381 försändelserna kom i retur från postverket med angivande av att adressaten var okänd på adressen eller hade flyttat utan att ange adressändring. Åtta HVB har meddelat att man inte har någon pågående verksamhet. Enkäten torde således ha nått drygt 360 verksamma HVB.

Minst 257 hem har besvarat enkäten. Svaren har i en del fall omfattat två eller flera hem, utan att den som besvarat enkäten har specificerat de lämnande uppgifterna på respektive hem. Detta har medfört att sammanställningen av enkätsvaren inte ger en fullständigt korrekt bild av de faktiska förhållandena vid varje enskilt HVB.

Minst 70 procent av samtliga HVB har således besvarat enkäten och undersökningen torde därmed ge en förhållandevis god bild av personalsituationen vid HVB och hur hemmen förhåller sig till den av Socialstyrelsen rekommenderade registerkontrollen. De hundratals HVB som inte besvarat enkäten och således inte ingår i undersökningsmaterialet är nästan uteslutande HVB med en – enligt information som lämnats i den tidigare nämnda förteckningen över HVB – personalstyrka om högst 10 personer.

Personalsituationen

Storleken på personalstyrkan varierar kraftigt mellan olika HVB. De små och mellanstora hemmen dominerar. Omkring 65 procent av de HVB som har besvarat enkäten har högst 10 anställda. Hem med högst 3 anställda utgör ca 12 procent. Endast 10 procent av hemmen har uppgett att personalen består av fler än 20 personer.

Personalens könsfördelning är mycket jämn. Vid 20 HVB var det dock enbart kvinnliga eller manliga anställda.

Ca 20 procent av den nuvarande personalen vid hemmen har anställts under 2004. Det är dock osäkert i vilken mån hänsyn har tagits till personer som kan ha anställts som vikarier eller som är timanställda. Det förefaller mot denna bakgrund vara en

förhållandevis stor omsättning på personal. Av vissa enkätsvar att döma torde tidsbegränsade anställningar inte vara helt ovanliga. Undersökningen ger emellertid inte en fullständig bild av de aktuella förhållandena.

Den helt dominerande personalkategorin vid hemmen är behandlingsassistenter. Därefter följer personer i arbetsledande befattningar samt personal som utför praktiskt eller administrativt arbete. Inriktningen på behandlingen vid hemmen skiljer sig åt, vilket medför att det dessutom i förhållandevis stor utsträckning förekommer personal som utför vissa för det hemmet specifika arbetsuppgifter.

Ca 60 procent av de hem som har besvarat enkäten har uppgett att man dessutom anlitar uppdragstagare. Det är alltså vanligt förekommande att personer utför arbete vid hemmen utan att vara anställda där. Av enkätsvaren följer att knappt 300 personer har anlitats för olika uppdrag vid hemmen. Det faktiska antalet uppdragstagare torde dock vara betydligt högre, eftersom flera hem inte har preciserat antalet uppdragstagare i sitt svar. I de fall uppdragstagarens yrke har angetts har det i huvudsak varit fråga om psykolog, terapeut, läkare, lärare eller handledare.

Registerkontroll

Av de hem som har besvarat enkäten har 60 procent anställt någon person under 2004. En majoritet av dessa hem har uppgivit att man begärt registerutdrag för alla personer som anstälts. Vid så många som en fjärdedel av hemmen som anställde någon under 2004 gjordes emellertid ingen registerkontroll. Lika många hem har uppgivit att kontrollen begränsades till någon eller några av dem som anställdes, främst behandlingsassistenter och arbetsledare.

Av HVB som har över 15 anställda har drygt 70 procent uppgett att de alltid gör registerkontroll, medan 8 procent av gruppen har uppgett att de inte företar någon kontroll. Motsvarande siffror för hem med högst 15 anställda är 45 respektive 30 procent.

70 procent av de hem som har uppgett att de gör registerkontroll begränsar denna till belastningsregistret. I fyra fall av fem uppdrog hemmen åt den arbetssökande att visa upp ett sådant utdrag. Några enstaka HVB har uppgivit att de gör olika från fall till fall. De hem som själva skaffade utdrag (16 procent) har med några få undantag uppgivit att detta skett efter samtycke från den arbetssökande.

Av enkätsvaren framgår att hemmen under 2004 sammanlagt begärde in upp mot 600 utdrag ur belastningsregistret. I ca 95 procent av dessa förekom inga anteckningar om brott, vilket följaktligen innebär att det fanns anteckningar i registret i omkring 5 procent av utdragen. Denna siffra kan förefalla vara hög, särskilt vid en jämförelse med vad som framkommit vid den obligatoriska registerkontrollen på skolans område. Under de första fyra åren efter det att bestämmelserna härom trädde i kraft, har det förekommit anteckningar om brott i mindre än en promille av de inhämtade utdragen.¹ I detta sammanhang skall man dock komma ihåg att registerkontrollen inom skolan avser ett begränsat antal brottstyper. Utredningens enkätundersökning har som nämnts visat att HVB oftast låter den sökande visa upp ett utdrag. En enskild person som begär utdrag om sig själv för detta ändamål erhåller ett utdrag som innehåller samtliga anteckningar i registret. I de fall hemmen har lämnat uppgift om att anteckning förekommit i inhämtade utdrag, har det också i knappt hälften av fallen (9 st.) varit fråga om trafikförseelser. I endast ett fall angavs att det rörde sig om sexualbrott och i fyra fall var det fråga om misshandel.

En tredjedel av de hem som har besvarat frågan hur de reagerar på registerutdrag med anteckning om brott har angett att de alltid väljer bort en sådan sökande. Hälften har svarat att det beror på vilken brottslighet den sökande gjort sig skyldig till. De som har angett vilka brott som utesluter anställning har nämnt våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott och egendomsbrott. En del hem har uppgett att de beaktar även tidsaspekten från det att brottet begicks (13 procent). 15 procent av de hem som har besvarat frågan har uppgett att de inte har råkat ut för att ett utdrag har innehållit anteckningar om brott. Några i denna grupp har gjort tillägget att man heller inte vet hur man skulle reagera i en sådan situation.

Att döma av svaren i enkätundersökningen är det mycket ovanligt att någon tar tillbaka sin ansökan om anställning med anledning av att fråga om registerkontroll aktualiserats.

Knappt en femtedel av de hem som har besvarat enkäten har uppgett att registerutdrag begärts för fler än en person i samma anställningsärende.

En majoritet av hemmen har uppgett att de bevarar utdraget i original alternativt en kopia av detta i vederbörandes personalakt. Det förekommer emellertid förhållandevis ofta att man återlämnar

¹ Se avsnitt 3.4.

utdraget till sökanden utan att ta någon kopia eller att man kastar utdraget (12 respektive 6 procent av hemmen).

Kommentarer från HVB som har besvarat enkäten

I den mån ett HVB har lämnat synpunkter på behovet av obligatorisk registerkontroll, har uppfattningen varit att det finns ett sådant behov. Det har framhållits från ett hem att barn och ungdomar som är placerade på ett HVB är helt utlämnade till personalen där. Ett hem har menat att obligatorisk registerkontroll är nödvändig för barnens och ungdomarnas trygghet. Ytterligare ett hem har ansett att det borde vara mer kontroll av personal vid HVB än inom exempelvis skolan. Det har också i något svar påståtts att man har erfarit att barn under placeringar på andra HVB har utsatts för övergrepp av olika slag.

Flera HVB har uppgett att man inte kände till möjligheten att begära registerutdrag. Vissa har svarat att det är vanligt att man avstår från att göra registerkontroll när man har personlig känedom om den som är aktuell för anställning. Det har från ett håll anförts att det vid en eventuell lagstiftning om obligatorisk registerkontroll borde medges undantag för sådana situationer, för att undvika ett lagkrav som i dessa fall skulle bli enbart en belastning i rekryteringsarbetet.

Enkäten har uppenbarligen varit tankeväckande för flera HVB. Ett antal hem har nämligen upplyst antingen att man precis har börjat göra registerkontroll på personer som är aktuella för anställning eller att man avser att omgående komma igång med en sådan rutin.

Flera hem har uppgett att man begär utdrag ur polisens register även på redan anställda personer. I en del fall företas en sådan kontroll på grund av att man har underlåtit att göra denna vid rekryteringen. Det förekommer emellertid också att hemmen har som rutin att regelbundet begära in registerutdrag på redan anställda. Så exempelvis har ett hem uppgett att man begär in registerutdrag på all personal en gång per år.

När det gäller inställningen till brott, har från ett hem upplysts att man har anställt nyktra och drogfria f.d. alkoholister/narkomaner, trots att dessa kan ha gjort sig skyldiga till narkotikabrott och egendomsbrott.

Sammanfattning

Resultaten från enkätundersökningen visar att Socialstyrelsens rekommendationer inte har fått fullt genomslag i verksamheterna. Vissa HVB känner inte ens till dessa. Anmärkningsvärt många hem har uppgett att man inte vidtar någon registerkontroll. Detta är särskilt vanligt bland mindre HVB och inte helt ovanligt bland de medelstora. HVB med fler än 20 anställda är den kategori HVB som gör registerkontroll i störst utsträckning. Antalet stora HVB utgör dock endast drygt en femtedel av samtliga.

När kontroll vidtas begränsas denna i 70 procent av fallen till belastningsregistret. Även om en majoritet av dem som gör registerkontroll begär utdrag för alla personalkategorier, är det förhållandevis många hem som har uppgett att kontrollen begränsas till vissa sådana (24 procent). Vidare förefaller det vara vanligt att anställda och uppdragstagare behandlas olika i fråga om registerkontroll och det är troligt att kontrollen vid många hem företas enbart beträffande personer som är aktuella för anställning. Resultaten av undersökningen tyder även på att det förekommer att tillsvidareanställda och personer med visstidsanställning behandlas olika på så vis att personer som är aktuella för fast anställning kontrolleras i större utsträckning än övriga kategorier anställda.

8.3 De särskilda ungdomshemmen

Bakgrund

En förfrågan har gått ut till samtliga institutionschefer. Av totalt 34 hem har 30 besvarat utredningens frågor.

SiS ledning har år 2000 utfärdat riktlinjer för en rekryteringspolicy för verksamheterna inom SiS. I dessa anges hur hemmen skall förfara vid nyanställning av personal (se närmare avsnitt 2.7).

Registerkontroll

24 institutionschefer har svarat att de alltid utför registerkontroll vid rekrytering av personal. En har tillagt att man undantagsvis avstår från detta. En annan har svarat att registerutdrag införskaffas när fråga är om tillsvidareanställning, samt om tveksamhet uppstår

kring en person som skall anställas som vikarie. Ytterligare en institutionschef har angett att registerutdrag används när fråga är om längre förordnanden. Två institutionschefer har sagt sig använda registerutdrag vid endast enstaka tillfällen. Ytterligare en institutionschef har svarat att registerutdrag används slumpmässigt eller vid misstanke om att den aktuella personen förekommer i polisens register. Slutligen har en chef sagt sig använda registerutdrag enbart om misstanke uppstår att den arbetssökande kan ha begått brott.

På frågan hur man förfar med inhämtade utdrag har 28 institutionschefer svarat att man sparar utdraget i akten. Vid två hem förstörs handlingen i ärenden som inte leder till anställning och sparas i övriga ärenden i akten. En institutionschef har uppgett att inhämtade utdrag förstörs.

På fråga om vilken inställning man hade till sökanden som förekommer i polisregistren framkom att man såg mycket olika på en arbetssökandes tidigare kriminalitet. En institutionschef accepterade, när fråga var om tillsvidareanställning, endast personer som var helt ostraffade enligt utdraget. En annan anställde ingen med för "färska" drogproblem och aldrig om denne dömts för misshandel eller annan våldsbrottslighet. I ett fall uppgavs att all brottslighet som det inte går att ha en "viss förståelse för" utesluter anställning. Flera uppgav att t.ex. missbruk, våldsbrott, sexualbrott, narkotikabrott och annan grov brottslighet uteslöt sökande från möjligheterna att erhålla anställning. Några framhöll att en bedömning av den sökande görs i varje enskilt fall. Det var även några som svarade att man vägde in vilken tid som förflutit sedan brottet begicks; minst fem år måste ha förflutit. En annan svarade att man har en spärrtid på ca tio år om det handlar om våldsbrott eller andra brott som orsakar annan person skada. Två institutionschefer svarade emellertid att de inte kunde ange någon särskild typ av brottslighet som innebar att den sökande saknade utsikter till anställning vid hemmet. I ett fall uppgavs att man anställer personer med kriminellt förflutet eftersom det är en del i hemmets behandlingsfilosofi. Det ställdes dock i det fallet krav på att den arbetssökande skulle ha varit drogfri och inte begått brott under den senaste 5-års perioden. Några framhöll att man kan sona sina brott och hävdade att detta även bör kunna gälla någon som anställs på särskilda ungdomshem.

På fråga hur stor andel av de inhämtade registerutdragen som saknar anteckningar om brott, svarade drygt hälften av institutions-

cheferna att de uppskattade att det rörde sig om minst 95 procent av utdragen. En fjärdedel uppgav att detta var fallet i minst 90 procent av utdragen. Två har uppgett att det rörde sig om 50 procent.

På fråga om det händer att den person som man avser att rekrytera inte längre står till förfogande när upplysning lämnas om att registerutdrag kommer att inhämtas beträffande vederbörande svarande hälften av institutionscheferna att detta inte hade hänt dem. Sex svarade att det är mycket ovanligt, medan två uppgav att det är ganska ovanligt. En uppgav att det händer ca en gång av 20. En institutionschef anförde att det har förekommit att arbetsökande har uppgett att de inte förekommer i belastningsregistret, men att detta vid kontroll visade sig vara felaktigt.

Det brukar stå i platsannonserna att registerkontroll kommer att göras. Många arbetssökande bifogar på eget initiativ registerutdrag till sin ansökan. Det förekommer också att arbetssökande självmant informerar om att de är antecknade i polisens register när de informeras om att registerutdrag kommer att inhämtas.

Kommentarer från institutionscheferna

En institutionschef har ansett att registerkontrollen är ett nödvändigt instrument vid rekrytering eftersom personer med kriminell bakgrund dras till arbete med barn och ungdomar med problem då de anser att de "kan området" och därför skulle passa som behandlingsassistenter.

En institutionschef har uppgett att en tillsvidareanställning alltid föregås av en provanställning och att det är först i samband med att ställning skall tas till fortsatt anställning som registerutdrag inhämtas.

En annan institutionschef har uppgett att man vid ett tillfälle haft en arbetssökande som gav ett mycket gott intryck, men som hade ett "maffigt syndaregister" som låg nio år tillbaka i tiden. Institutionschefen undrade hur länge en person skall behöva "sona sina synder".

Sammanfattning

Förfrågningsen till institutionscheferna vid de särskilda ungdomshemmen visar att det finns stora skillnader mellan hemmens hantering av registerkontrollen. En majoritet av institutionscheferna uppger visserligen att de alltid utför registerkontroll, men den faktiska hanteringen av kontrollen varierar. Det förekommer t.ex. att registerkontroll görs när en arbetssökande är aktuell för en tillsvidareanställning, men inte när fråga är om en tidsbestämd anställning.

Undersökningen visar att det inte är helt ovanligt med sökanden som har anteckningar i registren.

Det saknas mer utförliga riktlinjer för hur man skall förhålla sig till sökande med anteckningar i polisens register. Vissa institutionschefer accepterar endast "rena" utdrag medan andra sätter en tidsgräns för när tidigare brottslighet skall beaktas. De brott som främst har ansetts utesluta anställning är sexualbrott, våldsbrott, narkotikabrott och annan grov brottslighet. Flera institutionschefer framhåller dock att tidigare brottslighet inte med automatik bör utesluta en person från anställning och att man bör göra en bedömning i varje enskilt fall.

8.4 Enkäten till länsstyrelserna

Bakgrund

Länsstyrelserna utfärdar tillstånd för enskilda HVB att bedriva verksamhet och utövar tillsyn av både kommunala och enskilda HVB. Styrelserna har gemensamt tagit fram riktlinjer för denna tillståndsprövning (se närmare härom avsnitt 2.6).

Utredningen har skickat enkäten till samtliga 21 länsstyrelser och alla har inkommit med svar.

Svaren från länsstyrelserna

Samtliga länsstyrelser har svarat att man vid prövningen av ansökan om tillstånd att i enskild regi bedriva HVB-verksamhet för barn eller unga begär utdrag ur belastningsregistret. Alla utom en länsstyrelse begär dessutom alltid utdrag ur misstankeregistret. Det vanligaste är att länsstyrelserna själva inhämtar utdragen från RPS.

Två länsstyrelser har emellertid som rutin att överlåta på den person som skall kontrolleras att förete sådana utdrag.

Länsstyrelserna fick frågan om de i samband med meddelande av ett tillstånd att bedriva HVB-verksamhet för barn eller unga också brukar erinra vederbörande om Socialstyrelsens rekommendationer att sådana HVB skall inhämta registerutdrag vid anställning av personal eller anlåtande av uppdragstagare. På denna punkt visade det sig att länsstyrelserna har olika praxis. Hälften uppgav att man lämnar sådan information, medan lika många uppgav att detta inte är brukligt.

Även på fråga om länsstyrelsen inom ramen för sin tillsynsverksamhet brukar kontrollera att Socialstyrelsens rekommendationer följs, svarade hälften ja och hälften nej. En länsstyrelse, som svarade att man brukar kontrollera om Socialstyrelsens rekommendationer följs, förtydligade att kontrollen enbart tar sikte på hemmets rutiner och alltså inte innebär någon kontroll av de personer som anställts eller anlåtats.

I de flesta fall där länsstyrelsen vid sin tillståndsgivning informerar om Socialstyrelsens rekommendationer låter man även kontrollera att dessa rekommendationer följs av hemmen. Vid fem länsstyrelser som svarat att man lämnar information om Socialstyrelsens rekommendationer, kontrollerades emellertid inte efterlevnaden av dessa. Vid tre länsstyrelser angavs förhållandena vara de omvända, dvs. länsstyrelsen informerar inte särskilt om Socialstyrelsens rekommendationer i fråga om registerkontroll vid tillståndsgivningen, men däremot kontrollerar man i samband med tillsyn att rekommendationerna följs.

Alla länsstyrelser utom en har ansett att en lagstiftning om obligatorisk registerkontroll skulle vara till hjälp vid tillsynsverksamheten över HVB som tar emot barn eller unga.

Kommentarer från länsstyrelserna

En länsstyrelse har menat att en obligatorisk registerkontroll inom HVB-verksamheterna, vilka oftast innebär vård dygnet runt av personer som är beroende av personal, är logisk med tanke på bestämmelserna om registerkontroll för förskola, skola och skolbarnsomsorgen.

En länsstyrelse har uppgett att de har erfarenhet av att personer som söker tillstånd att bedriva HVB-verksamhet har inkommit

med utdrag från polisens register som inte korrekt har återgivit innehållet i registren. Av den anledningen har länsstyrelsen övergått till att alltid själv begära in sådana utdrag.

Ytterligare en länsstyrelse har påpekat att en obligatorisk registerkontroll givetvis borde omfatta också personal vid HVB som drivs i offentlig verksamhet.

9 Utredningens överväganden och förslag

9.1 Behovet av en obligatorisk registerkontroll i någon form beträffande personal vid HVB

Utredningens bedömning: Övervägande skäl talar för införandet av obligatorisk registerkontroll vid HVB som tar emot barn eller unga.

I vårt moderna samhälle är det en självklarhet att barn och unga har rättigheter och behov som skall tillgodoses och det pågår ständigt ett arbete som syftar till att förbättra deras förhållanden.

Föräldrarna har givetvis ett stort ansvar för att skydda sina barn och sörja för att de utvecklas i enlighet med sina förutsättningar. Men även samhället har ansvar när det gäller skyddet av barn. Detta har slagits fast i den svenska sociallagstiftningen och, i ett internationellt perspektiv, främst i den s.k. barnkonventionen. Ett grundläggande krav är att barn och ungdomar skall skyddas mot varje form av övergrepp och utnyttjande. Förutom genom sociallagstiftningen sker detta genom strafflagstiftningen, så t.ex. är barnaga inte tillåtet. Nyligen har man genom lagändringar i brottsbalken förstärkt skyddet för barn och ungdomar mot att utnyttjas i sexuella sammanhang och man har markerat allvaret i sexualbrott som riktar sig mot barn genom att införa särskilda straffbestämmelser om bland annat våldtäkt och sexuellt övergrepp mot barn.

Den obligatoriska registerkontrollen av personal inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen infördes som ett led i strävanden att förhindra övergrepp på barn. Några motsvarande bestämmelser finns inte för HVB. Dessa hem har emellertid, som redogjorts för i avsnitt 2, redan i dag möjlighet att kontrollera personer som är aktuella för arbete där. I de allmänna råd som Socialstyrelsen har utfärdat ges rekommendationen att registerkontroll alltid görs i

polisens register. SiS rekryteringspolicy har i princip motsvarande innebörd. I många fall följs emellertid inte rekommendationerna. Detta gäller särskilt små och medelstora HVB.

När det gäller barn och unga som vistas på HVB har samhället övertagit ansvaret för deras dagliga fostran och omvårdnad. Av detta skäl och då registerkontroll av personalen inte alltid sker enligt rekommendationerna ter det sig naturligt att överväga åtgärder för att på motsvarande vis som inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen stärka skyddet för barn och unga som vistas på HVB.

Detta är bakgrunden till utredningens uppdrag. Syftet är detsamma som låg till grund för införandet år 2001 av bestämmelserna om obligatorisk registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Liksom i detta tidigare lagstiftningsärende skall man väga eventuella fördelar med en sådan kontroll mot den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.1 har det i flera internationella konventioner slagits fast att skyddet av den personliga integriteten är en mänsklig rättighet. Det är viktigt att värna om integritetsskyddet, inte minst som det i dag utsätts för allvarliga påfrestningar i olika sammanhang.

Såsom närmare utvecklats i avsnitt 4 måste emellertid skyddet för den enskildes personliga integritet ställas mot även andra personers berättigade intressen och styrkan av dessa. Ramen för den personliga integriteten är således inte absolut och statisk utan måste hela tiden vägas mot övriga intressen i samhället.

Det råder ingen tvekan om att varje registerkontroll innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och det är en självklar utgångspunkt för utredningen att en obligatorisk kontroll enbart bör komma i fråga om den vinst det medför överväger motstående intressen. Vidare skall, om tillräckliga skäl för att föreslå en obligatorisk registerkontroll föreligger, formerna för denna i största möjliga mån utformas med skyddet för den personliga integriteten för ögonen.

Som tidigare framhållits är barn och unga som vistas på HVB en särskilt utsatt grupp. Många av dem har farit illa på olika sätt och brottas med olika typer av personliga problem. Vistelsen på hemmet är ofta dygnet runt och kontakterna med andra vuxna än de på hemmet fåtaliga.

Somliga HVB har endast några få anställda. Möjligheterna till intern kontroll torde i dessa fall vara små. Därtill kommer att länsstyrelsernas och kommunernas reella möjligheter till tillsyn av HVB är begränsade.

Att övergrepp mot barn förekommer i en icke ringa omfattning framgår av den officiella brottsstatistiken. Sannolikt finns det också ett högt mörkertal. Barnens utsatthet och den begränsade insynen i verksamheten har sannolikt bidragit till att sexuella övergrepp och andra kränkningar mot barn bevisligen har förekommit även vid HVB, ehuru det inte går att belägga i vilken utsträckning. Det är viktigt att utnyttja varje möjlighet att förhindra att det sker. Tidigare kriminell belastning är en viktig faktor när det gäller att identifiera grupper med hög risk för återfall i brott. Erfarenheterna av registerkontroll inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen visar visserligen inte att särskilt många som straffats för allvarliga brott söker sig till dessa verksamheter, men det finns skäl att tro att vetskapen om att kontroll sker verkar avhållande. Självfallet kan man inte heller genom registerkontroll hindra att övergrepp sker, men man kan i alla fall utesluta personer som är dokumenterat olämpliga för verksamheten. Någon garanti för att sådan kontroll sker finns inte, med mindre den görs obligatorisk.

De myndigheter som har det övergripande ansvaret för verksamheterna vid kommunala och enskilda HVB och de särskilda ungdomshemmen – Socialstyrelsen, länsstyrelserna och SiS – förespråkar registerkontroll av personal som skall arbeta på hemmen. Barnombudsmannen, Föreningen Sveriges Socialchefer samt flera HVB som besvarat utredningens enkät anser likaledes att det finns ett behov av obligatorisk registerkontroll. En obligatorisk registerkontroll svarar också mot skyldigheterna i barnkonventionen och det av Europeiska unionens råd antagna rambeslutet om åtgärder för att bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi samt Sveriges internationella åtagande att utöva tillsyn över att åtgärderna mot att bekämpa övergrepp av barn efterlevs.

Varje utvidgning av registerkontrollen medför självfallet ett ytterligare ingrepp i den personliga integriteten. Detta argument är emellertid vad gäller HVB som tar emot barn eller unga inte särskilt starkt mot bakgrund av att redan de nuvarande bestämmelserna ger arbetsgivare långtgående möjligheter att kontrollera personer som är aktuella för anställning eller uppdrag. Om registerkontrollen görs obligatorisk skulle detta dessutom borga

för att hemmens hantering av kontrollen blev mer enhetlig, vilket får anses gynna skyddet av den personliga integriteten hos arbetssökande. Det antal personer som uppskattningsvis kan komma ifråga för en sådan registerkontroll torde bli begränsat.

Sammanfattningsvis finner utredningen att det finns starka skäl som talar för att man skall införa bestämmelser om obligatorisk registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn eller unga, att dessa skäl väger tyngre än skyddsbehovet för den personliga integriteten och att en obligatorisk registerkontroll av personal vid sådana HVB därför bör införas.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen samt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige, skall föreskrifter som innebär ingrepp i den enskildes personliga förhållanden meddelas i lag.

9.2 HVB som skall vara skyldiga att företa registerkontroll

Utredningens förslag: En obligatorisk registerkontroll skall införas och gälla såväl offentligt som privat drivna HVB som tar emot barn eller unga.

Utredningens uppdrag gäller i förhållande till HVB som tar emot barn eller unga. HVB med behandlingsinriktning mot vuxna faller således inte inom ramen för uppdraget.

Socialstyrelsens allmänna råd om att kontroll i polisens register skall företas vid HVB gäller endast sådana hem som tar emot barn eller unga. Med unga avser Socialstyrelsen, vilket anges uttryckligen i det aktuella dokumentet, personer som har fyllt 18 men inte 21 år.

Barnkonventionen är tillämplig på barn under 18 år. Detsamma gäller det av Europeiska unionens råd antagna rambeslutet om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och av barnpornografi.

Lämplighetsprövningsutredningen anförde att ju yngre ett barn är, desto mindre möjligheter har det att själv försvara sig mot övergrepp och att behovet av skydd mot övergrepp därför gör sig särskilt gällande beträffande små barn. När det gäller barn i grundskolans högre årskurser och inom gymnasieskolan fann man att skyddsbehovet inte är lika starkt. Det framhölls emellertid att en elev alltid befinner sig i en viss beroendeställning gentemot

personal på skolan och man kom fram till att det inte fanns något skäl att beträffande ansvaret för tillhandahållande av en säker miljö göra olika bedömningar beträffande grund- och gymnasieskola.¹

Regeringen delade inte helt Lämplighetsprövningsutredningens bedömning vad gäller skyddsbehovet av ungdomar inom gymnasieskolan. Man ansåg att dessa ungdomar kan antas ha större möjligheter att freda sig själva än de mindre barnen, även om en elev ofta befinner sig i en viss beroendeställning gentemot en vuxen person, vilket kan utnyttjas av olämplig personal. På grund av skolplikten och elevernas ålder ansågs dock argument om en trygg och säker miljö göra sig starkast gällande i den obligatoriska skolan. Regeringens förslag innebar att gymnasieskolan inte skulle omfattas av den obligatoriska registerkontrollen, vilken linje även riksdagen anslöt sig till.²

De argument som utgjorde skäl för att undanta gymnasieskolan från skyldigheten att företa registerkontroll har knappast bäring på förhållandena inom HVB. Ungdomar i tonåren kan vara särskilt attraktiva och lättpåverkade i förhållande till äldre personer som vill utnyttja dem. Åldersgränsen i de nyss nämnda internationella dokumenten talar också för att en obligatorisk registerkontroll inom de verksamheter varom nu är i fråga bör gälla för hem som tar emot barn eller unga under 18 år. Denna skyldighet kommer även att omfatta hem med inriktning på familjebehandling. Det är också, främst vid de särskilda ungdomshemmen, vanligt att HVB som tar emot barn eller unga under 18 år även behandlar ungdomar i åldrar upp till 21 år. Den föreslagna kontrollen kommer därför i praktiken i viss utsträckning även omfatta personal som behandlar unga som är äldre än 18 år.

Lämplighetsprövningsutredningen anförde att det med utgångspunkt i barnens och ungdomarnas behov av skydd inte fanns någon anledning att göra skillnad mellan verksamhet bedrivna av det allmänna och av enskilda, vilken uppfattning delades av regeringen.³ Inte heller när det gäller registerkontroll vid HVB finns det skäl att behandla allmänna och enskilda hem olika. Skyldighet att företa registerkontroll vid HVB som tar emot barn eller unga skall således föreligga oberoende av i vilken form verksamheten drivs.

¹ SOU 1998:69 s. 107–108.

² Prop. 1999/2000:123 s. 21–22.

³ SOU 1998:69 s. 107–108 och prop. 1999/2000:123 s. 22.

I den mån de HVB som deltog i utredningens enkätundersökning uttryckte någon uppfattning om en obligatorisk registerkontroll, var synpunkterna överlag positiva till en sådan. De som var tveksamma representerade uteslutande HVB med inga eller få anställda. I den mån man inte har någon anställd görs emellertid kontrollen av länsstyrelsen. Hem med ett fåtal anställda förefaller till förhållandevis stor del rekrytera personal som man redan har god kännedom om. Mot den bakgrunden är det sannolikt att dessa hem skulle uppleva skyldigheten att utföra registerkontroll som en onödig åtgärd. Att medge undantag för sådana situationer kan dock ställa den som har befogenhet att besluta om anställning inför svåra avgöranden. Kontrolleras endast vissa personer riskerar man dessutom att dessa känner sig utpekade genom kontrollen, vilket gör det särskilt känsligt att begära registerutdrag på en person som man redan har en relation till. En obligatorisk kontroll som gäller alla HVB som tar emot barn eller unga förhindrar sådana problem. Utredningen anser därför att undantag från skyldigheten att utföra kontroll inte skall medges. En sådan lösning torde även underlätta tillsynen av att bestämmelserna följs.

9.3 Personkategorier som skall omfattas av en obligatorisk registerkontroll

Utredningens förslag: Den obligatoriska registerkontrollen skall omfatta all personal som anställs samt den som erbjuds uppdrag, fullgör praktiktjänstgöring eller liknande under förutsättning att arbetsuppgifterna liknar dem som förekommer vid anställning inom verksamheten. Kontroll får endast avse den som erbjuds anställning, uppdrag eller liknande.

Den nuvarande lagstiftningen medger att uppgifter ur polisens register på begäran av HVB för barn eller unga lämnas ut beträffande såväl en person som är aktuell för anställning som den som man avser att anlita för uppdrag vid hemmet. I direktiven till utredningen sägs endast att frågan om obligatorisk registerkontroll skall avse person som är aktuell för *anställning* vid ett HVB som tar emot barn eller unga.

Registerkontrollen inom skolans område och barnomsorgen är för närvarande begränsad till personer som erbjuds anställning inom de verksamheter som omfattas av bestämmelserna. Den

översyn som har gjorts inom Utbildningsdepartementet⁴ har emellertid resulterat i förslag som innebär en utvidgning av den personkrets som skall omfattas av kontrollen. Remissinstanserna har över lag ställt sig positiva till förslaget. Detta bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Enligt förslaget skall registerkontrollen komma att omfatta även anställda inom andra kommunala verksamheter och hos företag som genom avtal eller annan överenskommelse erbjuds att utföra sådana arbetsuppgifter inom verksamheterna som en där anställd annars skulle kunna utföra. Det skulle innebära t.ex. att anställda i städföretag och andra entreprenadföretag måste uppvisa ett registerutdrag för den som erbjuder uppdraget innan arbetet kan påbörjas. Vidare omfattas anställda hos bemanningsföretag och enskilda uppdragstagare av ändringsförslaget. Även högskolestudenter som skall utföra sin verksamhetsförlagda del av lärarutbildningen inom de berörda verksamheterna samt arbetsmarknadspraktikanter berörs av förslaget. Genom den föreslagna ändringen skulle lagstiftningen bli mer heltäckande och persongrupper med likartade arbetsuppgifter bli underkastade samma lämplighetsprövning oavsett arbetsgivare eller annan huvudman. Förslaget skulle därigenom borga för ett mer fullgott skydd mot att barn utsätts för övergrepp.

Utredningen delar den uppfattning som kommit till uttryck i den ovan nämnda departementspromemorian, nämligen att en lagstiftning om registerkontroll som tar sikte på att skydda barn och ungdom skall vara så heltäckande som möjligt. Personer som utför likartade arbetsuppgifter skall därför i möjligaste mån omfattas av bestämmelser om sådan. En annan ordning skulle urholka registerkontrollens förutsättningar att förbättra skyddet inom de aktuella verksamheterna.

Enkätundersökningen av förhållandena vid kommunala och enskilda HVB visade att personalsituationen vid hemmen varierar stort och att ett flertal olika yrkeskategorier är representerade vid dessa. Det är dessutom inte ovanligt att hemmen anlitar uppdragstagare, vilka också representerar en stort antal professioner. Vidare förefaller det vara vanligt förekommande att hemmen tar emot praktikanter av olika slag.

Trots att hemmens verksamheter sinsemellan uppvisar stora skillnader, har de dock det gemensamt att personer som på något

⁴ Departementspromemorian *Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg* (Ds 2004:42).

sätt deltar i verksamheten också i stor utsträckning vistas tillsammans med barnen som är placerade där. Utredningen finner mot denna bakgrund att en obligatorisk registerkontroll skall omfatta samtliga personer som är aktuella för anställning samt dem som anlitas för uppdrag vid ett HVB eller annars erbjuds att utföra arbete på ett hem under förutsättning att arbetsuppgiften har anknytning till den verksamhet som bedrivs. Även praktikanter skall omfattas av kontrollen. Det måste emellertid krävas att det rör sig om ett kontinuerligt uppdrag och inte endast tillfälliga kontakter. Att man vid hemmen t.ex. anlitar vårdcentraler eller andra sjukvårdsinrättningar vid behov kan givetvis inte heller medföra någon kontrollskyldighet av personalen där. Det rör sig ju då inte om något uppdrag i vanlig mening. Annorlunda ställer det sig om man lämnar ett särskilt uppdrag till psykolog eller annan terapeut att bedriva vård eller behandling av en eller flera boende i hemmet utan att vara anställd. Att gränsdragningsproblem uppstår är oundvikligt. Det bör ankomma på Socialstyrelsen att vid behov utfärda rekommendationer.

Under alla förhållanden skall gälla att registerutdrag får begäras endast beträffande den som man avser att anställa eller lämna uppdrag till under förutsättning att registerutdraget inte innehåller några diskvalificerande anteckningar. Att, såsom sker vid vissa HVB och uppenbarligen också inom skolväsendet och barnomsorgen, begära utdrag beträffande flera arbets sökande innan man bestämt sig för vem man vill anställa eller anlita får inte förekomma.

9.4 Vilka register kontrollen skall omfatta

Utredningens förslag: Den obligatoriska registerkontrollen skall omfatta såväl belastnings- som misstankeregistret. Utdraget får inte vara äldre än sex månader.

Fråga är om kontrollen av personal vid de aktuella hemmen skall begränsas till att omfatta belastningsregistret, i enlighet med vad som gäller för skolområdet och barnomsorgen, eller om den också, såsom enligt Socialstyrelsens rekommendationer, vilka stöder sig på arbetsgivarens rätt att få registerutdrag, skall omfatta även misstankeregistret. Även i detta hänseende handlar det om en avvägning mellan den enskildes berättigade krav på skydd för sin

integritet och barns och ungdomars behov av skydd mot övergrepp.

Till en början måste framhållas att de registerutdrag som arbetsgivaren har rätt att utfå enligt lagen om misstankeregister i de fall det nu gäller endast får innehålla anteckningar om uppgifter om misstanke om brott som lett till åtal. Om åtalet läggs ned eller när en meddelad dom vunnit laga kraft skall uppgiften gallras. – Däremot kan den enskilde med stöd av reglerna i sekretesslagen få ut fullständiga uppgifter om sig själv, även sådana som rör misstanke som ännu inte lett till beslut om åtal eller åtalsnedläggelse, såvitt det inte möter hinder av utredningsskäl.

I propositionen rörande lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg⁵ anförde regeringen att ett system med registerkontroll måste utformas så att integritetsintrånget blev så begränsat som möjligt och att, eftersom vid uppgift i misstankeregistret slutlig ställning inte hade tagits till om ett brott hade begåtts eller inte, en sådan uppgift inte borde omfattas av ett registerutdrag som skall lämnas till arbetsgivare. De brottsmisstankar som var av intresse, sades det vidare, var av allvarlig art och skulle därför ofta innebära att den misstänkte var häktad. Man ansåg att risken för att någon skulle erbjudas anställning efter ett ingående och seriöst anställningsförfarande var liten vid en tidpunkt då personen i fråga var föremål för åtal.

I den tidigare omnämnda utredning som nyligen gjorts inom Utbildningsdepartementet⁶ har frågan inte aktualiserats.

Av enkätundersökningen framgår att de flesta HVB i kommunal och enskild regi, som över huvud taget inhämtar registerutdrag, begränsar sig till att inhämta utdrag från belastningsregistret. Vid de hem som lyder under SiS är praxis varierande. Av de riktlinjer som utfärdats för rekryteringspolicy för SiS framgår att registerutdrag skall inhämtas om tillfredsställande utredning inte kan fås på annat sätt. I länsstyrelsernas riktlinjer för att bevilja tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen sägs att i fall då det är relevant att göra s.k. vandelsprövning utdrag skall inhämtas ur bägge registren. Av enkätsvaren framgår också att så i regel är fallet då det gäller tillstånd att driva HVB för barn eller unga.

⁵ Prop. 1999/2000:123.

⁶ Departementspromemorian *Registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg* (Ds 2004:42).

Som framhållits i den ovannämnda propositionen är det tveklöst ett längre gående ingrepp i den enskildes integritet att utvidga kontrollen av denne till att avse även misstankeregistret, eftersom det handlar om gärningar som inte har prövats i domstol.

Å andra sidan gör sig skyddsbehovet ännu starkare gällande än inom skolverksamhet och barnomsorg när det som här gäller barn och ungdomar som är omhändertagna på grund av problem av något slag. Det måste anses olämpligt, att vid en institution som vårdar sådana, anställa eller på annat sätt anlita en person som står under åtal för något av de brott som i regel är diskvalificerande för anställning eller uppdrag. Risken för att det blir en fällande dom när förundersökningen resulterat i ett åtal är uppenbar. Det sagda torde ligga till grund för Socialstyrelsens rekommendationer och länsstyrelsernas praxis. Ett ytterligare skäl att utvidga kontrollen är att utredningen, enligt vad som framgår nedan under avsnitt 9.5, föreslår en utvidgning av antalet brottstyper som bör föranleda registerkontroll så att denna kommer att omfatta även brott som normalt inte leder till häktning.

Vid en avvägning av de motstående intressen som föreligger finner utredningen att övervägande skäl talar för att registerkontroll av den personal som skall bli föremål för sådan även bör omfatta misstankeregistret. För den händelse den som är åtalad nekar till brott eller det annars finns anledning till det har ju den som ansvarar för kontrollen möjlighet att själv ta del av åtalet och göra en närmare bedömning.

Med hänsyn till den osäkerhet som råder beträffande övriga uppgifter i registret bör utdraget vara begränsat till fall då åtal har väckts, dvs. sådant registerutdrag som arbetsgivaren kan få enligt gällande bestämmelser.

Inom skolområdet och barnomsorgen gäller att ett utdrag inte får vara äldre än ett år. Denna tid är alltför lång när de gäller kontroll vid HVB, i all synnerhet som utdrag även skall tas från misstankeregistret beträffande brott som lett till åtal.

Utdraget bör få vara högst sex månader gammalt. Vid förnyad anställning eller annat arbetserbjudande inom sex månader vid ett och samma HVB skall nytt utdrag inte krävas.

9.5 Vilka brott registerkontrollen skall omfatta

Utredningens förslag: Den obligatoriska registerkontrollen skall omfatta brotten mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, sexualbrott, rån, grovt rån, barnpornografibrott, narkotikabrott och grovt narkotikabrott.

Av integritetsskäl bör utgångspunkten vara att den obligatoriska registerkontrollen endast skall omfatta brott som är av betydelse för bedömningen av den arbetssökandes lämplighet för att arbeta med barn och ungdomar. I prop. 1999/2000:123 framhålls att belastningsregistret kan innehålla uppgifter som saknar sådan betydelse. Detta uttalande refererar självfallet till de områden som berörs i propositionen, nämligen förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. Förhållandena är något annorlunda när det gäller HVB som tar emot barn eller unga och kanske i all synnerhet de hem som står under kontroll av SiS, eftersom det rör sig om barn och ungdomar med problem av olika slag. Vissa skäl kan tala för att den som anställs eller anlitas vid ett hem som handhar ungdomar där kriminalitet ingår i bilden inte bör vara straffad över huvud taget. Å andra sidan är det för de flesta hem knappast relevant att inhämta upplysningar om mindre allvarliga brott t.ex. trafikförseelser eller snatterier. Det skulle också medföra mera arbete för registermyndigheten än vad som är fallet med de uppgifter som i dag lämnas enligt den lag som gäller för skolområdet och barnomsorgen. Det bör framhållas att det handlar om den *obligatoriska* registerkontrollen. Den möjlighet som arbetsgivaren har att inhämta utdrag med stöd av lagarna om belastnings- respektive misstankeregister, och som för övrigt gäller också för andra vårdformer som inte omfattas av utredningens uppdrag, bör finnas kvar. Den bör tillämpas restriktivt, men kan vara motiverad i vissa fall, t.ex. om det handlar om att anställa en person för särskilt känsliga arbetsuppgifter där man vill vara säker på att ingen form av kriminalitet har förekommit eller i fall där man överväger att anställa någon som har en anteckning i det uppvisade registret, t.ex. en gammal sådan, och det kan finnas skäl att kontrollera att det inte finns några senare brott.

Av enkätundersökningen framgår att praxis är varierande när det gäller bedömningen av registerutdrag som innehåller uppgifter om brott. Somliga har uppgett att man alltid väljer bort den som har

någon anteckning i registret, medan andra tar hänsyn till brottstypen.

Att en obligatorisk registerkontroll skall omfatta alla sexualbrott, dvs. alla brott som inryms i 6 kap. brottsbalken, är en självklarhet. Att barn skall skyddas mot varje form av sexuella övergrepp eller utnyttjanden har ytterligare understrukits genom de nyligen beslutade ändringarna av sexualbrottslagstiftningen. Att den som begått sådana brott mot barn inte skall tillåtas arbeta med barn och ungdom framgår också av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och europeiska unionens rambeslut (se avsnitt 5.1). Till sexualbrotten bör i detta sammanhang även räknas barnpornografibrott. Att kontrollen, liksom inom skolområdet och barnomsorgen, också skall omfatta grövre våldsbrott – mord, dråp, grov misshandel, grovt rån och människorov – är likaså en självklarhet. Men med hänsyn till att det rör sig om barn och ungdomar som många gånger blivit utsatta för våld eller själva gjort sig skyldiga till våldshandlingar är det särskilt viktigt att det inte till verksamheterna knyts personer som kan misstänkas vara våldsbenägne. Även rån och misshandel som inte är grova brott bör därför omfattas av den obligatoriska registerkontrollen. Misshandel som bedömts som ringa, kan visserligen vara tämligen bagatellartad, men denna bedömning framgår inte av uppgifterna i belastningsregistret, då det inte, till skillnad från grov misshandel, är en brottsrubricering. Det framgår dock i de flesta fall av påföljden om brottet har bedömts som mindre allvarligt och i tveksamma fall kan domen införscaffas.

Att narkotikamissbruk är ett allvarligt problem bland ungdomar med sociala problem är välkänt. Barnkonventionen stadgar också att lämpliga åtgärder skall vidtas för att skydda barn från narkotika. Av enkäten framgår att flera HVB inte skulle anställa den som dömts för narkotikabrott. Det finns en klar risk för att den som handlar med eller själv missbrukar narkotika vid en sådan anställning skulle komma att sprida missbruket till socialt sköra ungdomar. Även narkotikabrott som inte är ringa bör därför omfattas av den obligatoriska registerkontrollen.

9.6 Formerna för inhämtande av registerutdrag

Utredningens förslag: Den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande skall själv införskaffa utdrag ur belastnings- och misstankeregistren. Utdraget skall inhämtas på särskild blankett.

Inhämtande av registerutdrag kan i nu aktuellt hänseende ske på två olika sätt, antingen så att detta inhämtas av arbetsgivaren eller så att det uppdras åt den arbetssökande att själv begära och lämna utdrag till denne. Den förstnämnda modellen återfinns i Socialstyrelsens rekommendationer (se avsnitt 2.5), medan den senare gäller enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg (se avsnitt 3.1). I bägge fallen gäller att utdrag endast får inhämtas eller begäras beträffande den som man avser att erbjuda arbete.

I utredningens direktiv sägs att en registerkontroll, om den anses behövlig, skulle bestå i att personer som erbjuds anställning visar upp ett utdrag ur belastningsregistret och/eller misstankeregistret. Utredningen har emellertid diskuterat de olika alternativen eftersom det finns både för- och nackdelar med båda metoderna.

Den metod för inhämtande av registerutdrag som skall tillämpas inom skolområdet och barnomsorgen avviker från vad som gäller enligt lagarna om belastningsregister och misstankeregister beträffande de fall där annan än den enskilde som berörs kan få tillgång till uppgifter ur registren. De av Socialstyrelsen utfärdade rekommendationerna är däremot utformade efter vad som generellt gäller enligt dessa lagar; dock har man gjort det tillägget att samtycke bör inhämtas av den som är tilltänkt för anställningen eller uppdraget. Därigenom minskas risken för att utdrag inhämtas i fall då det sökande inte önskar detta, utan väljer att ta tillbaka sin ansökan.

I prop. 1999/2000:123 anfördes som skäl för den föreslagna ordningen att den arbetssökande själv skulle inhämta registerutdrag att detta vore det minst integritetskränkande, då den arbetssökande därigenom har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut till arbetsgivaren. Ett annat skäl var att det inom skolområdet och barnomsorgen finns ett stort antal arbetsgivare och ett ännu större antal personer som fattar beslut om anställning efter delegation och att därför särskilda regler för behörigheten skulle behöva införas om det lades på arbetsgivaren att inhämta utdrag. Man framhöll i

det sammanhanget att valet av modell inte nödvändigtvis behövde passa alla verksamhetsområden. Som en nackdel med att låta den arbetssökande själv inhämta och uppvisa utdrag anfördes risken för förfalskning av utdragen.

Utdrag enligt registerkontrollagen för skolväsendet och barnomsorgen begärs (se bilaga 5) och lämnas på särskilda blanketter som är utformade med tanke på att försvåra möjligheterna till förfalskning. I den uppföljning som gjordes av Skolverket år 2003 (se avsnitt 3.2) gjorde man den bedömningen att risken för förfalskning var liten och konstaterade att varken Skolverket eller RPS kände till något försök till sådant. Inte heller hade man hört talas om att någon begärt utdrag i annans namn. Erfarenheterna av det valda systemet är således goda.

Nyanställningar eller uppdrag vid HVB som tar emot barn eller unga har självfallet långt ifrån samma omfattning som inom skolväsendet och barnomsorgen. Utredningen finner emellertid att den metod som valts inom dessa verksamheter vid inhämtande av registerutdrag är att föredra av främst integritetsskäl. Denna metod har för övrigt också valts för registerkontroll av försäkringsförmedlare enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, som trädde i kraft den 1 juli 2005.⁷ Enkätundersökningen visar dessutom att detta är den metod som man vanligen använder vid HVB. Även för dessa fall bör man använda särskilda blanketter enligt mönster från skolområdet och barnomsorgen. Originalen skall återlämnas på begäran av ingivaren och kopia sparas av arbetsgivaren om anställning eller annat arbete kommer till stånd.

Det är lämpligt att man vid utannonsering av plats eller uppdrag i annonsen anger att registerutdrag kommer att krävas enligt lag.

9.7 Konsekvenser för den arbetssökande

Utredningens förslag: Den som inte uppvisar registerutdrag enligt de föreslagna reglerna skall inte kunna få anställning, uppdrag eller liknande. Något uttryckligt förbud mot anställning eller liknande av den som företer anteckning i registerutdrag skall inte uppställas.

⁷ Prop. 2004/05:133.

I likhet med vad som gäller för anställning inom skolområdet och barnomsorgen bör ingen få anställning, uppdrag eller liknande som inte uppvisar registerutdrag enligt de regler som föreslås gälla. Om ett registerutdrag innehåller anteckning om brott bör det, också i likhet med vad som gäller inom nämnda områden, vara upp till arbetsgivaren att avgöra om den det gäller ändå skall anlitas. Ett förbud mot anställning eller uppdrag skulle kunna drabba onödigt hårt och är heller inte förenligt med grundprincipen att den som avtjänat sitt straff skall anses ha sonat sitt brott. I vissa fall kan t.o.m. en person som varit kriminell, men återanpassat sig till samhället, vara en terapeutisk resurs. Inom narkomanvården är det inte ovanligt att f.d. missbrukare anlitas. Självfallet måste stor försiktighet iakttas. Förutom brottets art måste hänsyn tas till de omständigheter under vilka det begicks, hur pass nära det är i tiden etc. Barnombudsmannen har föreslagit att det skulle införas ett uttryckligt förbud mot att anställa en person som dömts för sexualbrott mot minderårig. Ett sådant förbud återfinns i den norska lagstiftningen. Enligt utredningens mening är det i det närmaste uteslutet att en person som dömts för sexualbrott eller barnpornografibrott skulle vara lämplig för arbete vid ett HVB för barn eller unga. Något lagstadgat förbud föreslås emellertid inte. Det kan ju tänkas fall där det skulle te sig alltför långtgående. Ett uttryckligt lagstadgande om förbud som tar sikte på sexualbrott skulle dessutom kunna ge det intrycket att mindre försiktighet kan iakttas vid andra brott, även allvarliga sådana.

9.8 Tillsyn över registerkontrollen

Utredningens bedömning och förslag: Tillsynen över den föreslagna registerkontrollskyldigheten skall omfattas av den tillsyn som tillkommer länsstyrelser, socialnämnder och SiS. Underlåtenhet att utföra registerkontroll vid enskilt bedrivna HVB skall medföra återkallelse av tillståndet att bedriva verksamhet om rättelse inte sker efter påpekande.

Den tillsynsskyldighet som länsstyrelserna har beträffande kommunala och enskilda HVB (se avsnitt 6.3) skall självfallet också omfatta att dessa utför registerkontroll. Detsamma gäller den löpande tillsyn som skall utövas av socialnämnderna. Om den som driver enskilt HVB underlåter att fullgöra sin registerkontroll-

skyldighet bör han i första hand få ett påpekande om detta. Om underlåtenheten upprepas skall tillståndet att bedriva verksamheten återkallas. Beträffande de särskilda ungdomshemmen kommer tillsynen av registerkontrollskyldigheten liksom annan tillsyn att utövas av SiS.

Det bör noteras att tillsynsverksamheten är under utredning i ett större sammanhang (se avsnitt 6.4).

9.9 Sekretess

Utredningens bedömning: Utredningen föreslår inga särskilda regler angående sekretess.

I avsnitt 2.2, 2.3 och 3.1 har redogjorts för de sekretessregler som gäller beträffande uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren samt de resonemang som fördes vid tillkomsten av lagen om registerkontroll inom skolan m.m.

Utredningen ansluter sig till dessa resonemang och finner inte skäl att föreslå några särskilda regler om tystnadsplikt.

Den hantering av registerutdragen som gäller inom skolområdet och barnomsorgen, dvs. att utdraget i original på begäran skall återlämnas till den som gett in det, skall gälla även vid HVB. En kopia bör behållas av arbetsgivaren.

9.10 Den lagtekniska utformningen

Utredningens förslag: Bestämmelser om obligatorisk registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn eller unga tas upp i en särskild lag. I lagarna om belastnings- respektive misstankeregister tas in bestämmelser om rätt för enskild som söker arbete vid sådant hem att få ut ett registerutdrag med begränsat innehåll. I förordningarna till lagarna tas in bestämmelser om vad registret i sådana fall skall innehålla. I socialtjänstlagen tas in en bestämmelse om återkallelse av tillstånd att driva enskilt HVB som tar emot barn eller unga om reglerna om registerkontroll inte iakttas.

Utredningens överväganden utgår ifrån att utdrag ur belastnings- och misstankeregistren skall göras endast när det verkligen finns skäl till det och endast beträffande uppgifter som har relevans i det

sammanhang de skall användas. I lagarna om belastnings- respektive misstankeregister med tillhörande förordningar finns noga reglerat vilka myndigheter och andra enskilda än den som registret avser som har rätt att få ut registerutdrag och vilka brott som utdraget skall avse. En myndighet som avser att anställa eller anlita som uppdragstagare någon för vård av barn och ungdom kan således kräva uppgifter ur belastningsregistret beträffande alla brott utom sådana som lett till penningböter och ur misstankeregistret alla brott för vilka åtal har väckts. En enskild som bedriver sådan vård har på motsvarande sätt rätt att få ut uppgifter ur registren, dock lämnas inte uppgifter ur belastningsregistret om brott där någon blivit fri från påföljd på grund av psykisk störning eller om åtalsunderlåtelse i vissa fall eller om besöksförbud.

Som tidigare har framhållits följer de av Socialstyrelsen utfärdade rekommendationerna de allmänna registerlagarna, medan den särskilda lag som gäller för skolväsendet och barnomsorgen dels bara gäller utdrag ur belastningsregistret, dels förutsätter att den arbetssökande själv begär utdraget och dels är betydligt mera restriktiv vad gäller de brott som antecknas i utdraget. Eftersom den enskilde när han eller hon begär ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett fullständigt utdrag har det i lagen (1998:620) om belastningsregister särskilt stadgats att ett registerutdrag enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg får vara begränsat och i förordningen till lagen (1999:1134) vilka uppgifter utdraget skall innehålla.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i en skrivelse till Justitiedepartementet uppgett att arbetsgivare i allt större omfattning kräver att den arbetssökande visar upp registerutdrag om sig själv och hemställt om en översyn av lagstiftningen rörande arbetsgivares rätt att ställa sådana krav. Ärendet är under beredning i Regeringskansliet.

Vid tillkomsten av lagen om registerkontroll inom skolområdet och barnomsorgen ifrågasattes på sina håll begränsningen till de verksamheter som lagen omfattar, dvs. förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Så t.ex. ansåg Justitieombudsmannen att frågan om lämplighetsprövning borde ses över i ett större perspektiv.

En översyn av det slag som RPS efterlyser skulle självfallet kräva överväganden som går långt utöver utredningens uppdrag. Det måste därför, åtminstone tills vidare, bli fråga om en särlagstiftning. En möjlighet vore att samordna bestämmelser om registerkontroll vid HVB som tar emot barn eller unga med de bestämmelser som

gäller inom skolområdet och barnomsorgen. Detta framstår emellertid som mindre lämpligt då det enligt uppgift från Utbildningsdepartementet kan bli aktuellt att på sikt inarbeta dessa regler i skollagen. En annan möjlighet vore att inarbeta de bestämmelser som rör HVB i sociallagstiftningen. I avvaktan på en eventuell mera omfattande översyn av arbetsgivares rätt att kräva registerutdrag finner utredningen emellertid att bestämmelserna bör tas upp i en särskild lag efter mönster från skolområdet och barnomsorgen. I likhet med vad som gäller där skall utdrag som begärs av den arbetssökande endast innehålla anteckningar om sådana brott som enligt vad utredningen kommit fram till är relevanta vid anställning eller uppdrag vid HVB som tar emot barn eller unga. Detta medför behov av ändringar i lagarna om belastnings- respektive misstankeregister och i förordningarna till dessa. Några ändringar i övrigt i dessa lagar föreslås inte.

I socialtjänstlagen bör göras tillägg av innebörd att ett tillstånd att bedriva enskilt HVB som tar emot barn eller unga skall återkallas av länsstyrelsen om hemmet underlåter att företa registerkontroll och rättelse inte sker efter påpekande.

10 Konsekvenser av förslagen m.m.

10.1 Inledning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) skall kommittéer och särskilda utredare genomföra konsekvensanalyser ur olika aspekter beträffande de förslag som lämnas. Om man finner att dessa påverkar kostnaderna för det allmänna, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet, liksom eventuella andra samhällsekonomiska konsekvenser. Skulle förslagen innebära kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna, skall utredningen dessutom föreslå en finansiering.

Har de lämnade förslagen betydelse för den kommunala självstyrelsen, 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 företag, för kvinnors och mäns jämställdhet eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen skall konsekvenserna även på dessa områden anges.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår att det skall vara obligatoriskt för samtliga HVB som tar emot barn eller unga att, i situationer där hemmen anställer eller anlitar någon eller erbjuder någon plats, företa registerkontroll av denna person i belastnings- och misstankeregistren. Vidare innebär förslagen att det är den som är aktuell för anställning, uppdrag eller liknande som skall lämna registerutdrag till den som ansvarar för anställning och liknande frågor vid hemmet. Utdrag för detta ändamål föreslås få vara högst sex månader gammalt och utfärdas av Rikspolisstyrelsen (RPS) utan avgift. Skyldigheten att företa registerkontroll skall däremot inte gälla i förhållande till redan anställda personer eller personer som

redan har pågående uppdrag eller praktikplats vid hemmen. Förslagen innebär heller ingen begränsning av de nuvarande möjligheterna för HVB att erhålla utdrag ur belastnings- och misstankeregistren gällande personer som är aktuella för anställning eller uppdrag vid hemmen.

Den föreslagna obligatoriska registerkontrollen torde för såväl berörda HVB som de personer som omfattas av kontrollen kunna genomföras utan större arbetsinsats och utan några nämnvärda kostnader.

Långt ifrån alla HVB som tar emot barn eller unga utför i dag registerkontroll och den personkrets som enligt utredningens förslag är aktuell för den obligatoriska kontrollen är betydligt vidare än den som de nuvarande bestämmelserna tar sikte på. Vidare får också fortsättningsvis ett visst "överuttag" av registerutdrag tas med i beräkningen. Även om det är troligt att en obligatorisk registerkontroll till stor del kommer att ersätta den kontroll som i dag företas av HVB, innebär utredningens förslag att RPS kommer att behöva utfärda ett större antal registerutdrag än vad som nu är fallet.

De kommunala och enskilda HVB som tar emot barn eller unga har omkring 4 000 anställda och de som tar emot familjer har omkring 1 200. Vidare har de särskilda ungdomshemmen ca 2 300 anställda. Därmed torde de HVB som omfattas av den föreslagna registerkontrollskyldigheten tillsammans ha omkring 7 500 anställda.

Vid de särskilda ungdomshemmen har man under åren 2000–2004 nyanställt i genomsnitt 500 personer per år. Siffran inkluderar alla nyanställda vikarier, anställda med månadslön. Det motsvarar drygt 20 procent av det totala antalet anställda vid de särskilda ungdomshemmen. Andelen stämmer väl överens med resultatet av enkätsvaren från kommunala och enskilda HVB. Enligt undersökningen uppgick nämligen antalet nyrekryterade personer under år 2004 vid de hem som svarade på enkäten till omkring 500 personer, vilket utgör en andel om ca 20 procent av det totala antalet anställda vid dessa hem. Det är emellertid troligt att rekryteringen av vikarier och timanställda inte har redovisats i hela sin omfattning i enkätsvaren. Vid en uppskattning av hur många som årligen nyanställs vid HVB som tar emot barn eller unga i någon form bör man dock kunna utgå från att det rör sig om en femtedel av samtliga anställda vid hemmen. Det innebär att de HVB som berörs av våra förslag kommer att behöva inhämta

omkring 1 500 registerutdrag per år i samband med anställning av personal.

Utöver anställda är det vanligt förekommande att HVB anlitar personer som uppdragstagare. Antalet nya uppdragstagare, praktikanter m.fl. kan antas uppgå till ca 1 000 personer per år.

Med hänsyn till att ett visst "överuttag" bör tas med i beräkningen uppskattar utredningen att omfattningen av de registerutdrag som blir aktuella till följd av den föreslagna registerkontrollskyldigheten kommer att vara omkring 3 000 per år. Enligt utredningens bedömningar inhämtas det i dag omkring 1 000 registerutdrag i de aktuella verksamheterna. Denna kontroll får till stor del förmodas bli ersatt av den föreslagna obligatoriska registerkontrollen. Det innebär att RPS uppskattningsvis kommer att behöva utfärda ytterligare ett par tusen utdrag ur belastnings- och misstankeregistren per år till följd av förslagen.

Enligt RPS kommer de föreslagna begränsade utdragen ur såväl belastnings- som misstankeregistret att sammanställas av myndigheten i ett dokument, som därefter skickas ut till den person som begärt utdraget. Kostnaden för denna hantering har sagts vara huvudsakligen hänförlig till distributionen av utdragen och angetts till 18 kr per utdrag.

Utredningens förslag kan således antas innebära en kostnadsökning för RPS om ca 40 000 kr per år (drygt 2 000 utdrag à 18 kr). Med hänsyn till det stora antalet utdrag som redan i dag hanteras av RPS – enbart utdragen avsedda för registerkontrollen inom skolans område och barnomsorgen uppgick år 2004 till drygt 84 000 st. – anser utredningen att de kostnader som förslagen medför ryms inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

10.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Uppdraget till utredningen har främst bestått i att överväga om det finns anledning att göra registerkontrollen inom HVB som tar emot barn eller unga obligatorisk för att därigenom ytterligare förstärka skyddet för barn och unga som placeras i sådana hem. Utredningens arbete har således varit inriktat på att bedöma om just en sådan åtgärd bättre kan bidra till att förebygga brott mot barn och unga som vistas på HVB. Utredningen har därvid funnit att det finns skäl att anta att en obligatorisk registerkontroll som

tar sikte på de föreslagna brottstyperna kan medföra sådana förbättringar av barnskyddet att bestämmelser härom bör införas. Antagandet baseras bl.a. på kunskapen att tidigare brottslighet utgör en av de viktigaste kända faktorerna när det gäller att bedöma risk för återfall i brottslighet. I vilken mån åtgärden kan bidra till minskad brottslighet totalt sett och förhindra risker för återfall i ett vidare perspektiv kan man dock inte uttala sig om.

10.4 Övriga konsekvenser

Utredningens enkätundersökning av kommunala och enskilda HVB visar att könsfördelningen inom dessa verksamheter är jämn. Vid de särskilda ungdomshemmen är det en något större andel manlig än kvinnlig personal. Det är visserligen till helt övervägande delen män som döms för vålds- och sexualbrott. Men eftersom det redan med stöd av de nuvarande registerbestämmelserna i stor utsträckning företas registerkontroll beträffande den som är aktuell för arbete vid HVB för barn eller unga samt då det endast undantagsvis förekommer anteckningar om sådana brott i infordrade utdrag kommer införandet av en obligatorisk registerkontroll inte att medföra några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Om så vore fallet skulle det för övrigt inte vara ett skäl att underlåta kontroll.

Utredningen bedömer heller inte att de ytterligare områden som skall beaktas vid konsekvensbeskrivningen påverkas av de lämnade förslagen.

10.5 Ikraftträdande

Med beaktande av den tid som rimligen erfordras för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen finner utredningen att lagförslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2007. Det är inte aktuellt med några övergångsbestämmelser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga

1 § Den som erbjuds en anställning vid ett sådant hem för vård eller boende som avses i 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och som tar emot barn eller unga skall till den som erbjuder anställningen lämna utdrag ur de register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Detsamma skall gälla den som, utan att det innebär anställning, erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid sådant hem under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten. Utdraget skall vara högst sex månader gammalt. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om innehållet i sådant utdrag.

Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anlitas för arbetsuppgifter som sägs i första stycket.

I 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, finns den grundläggande bestämmelsen om socialnämndens skyldighet att sörja för att den som behöver vårdas eller bo i annat hem än det egna tas emot i familjehem eller hem för vård eller boende. Hem för vård eller boende definieras i 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) som ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Av 6 kap. 2 och 3 §§ SoL framgår att kommunen ansvarar för att det finns tillgång till sådana hem, utom vad gäller hem som avses i 12 § lagen

(1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, dvs. särskilda ungdomshem, även kallade § 12-hem. För dessa ansvarar staten.

Av paragrafens *första stycke* framgår att HVB, som tar emot barn eller unga, är skyldiga att genomföra registerkontroll på personer som skall arbeta eller utföra uppgifter i verksamheten. Denna skyldighet är inte begränsad till de HVB som enbart vänder sig till barn eller unga, utan omfattar även hem som tar emot familjer, dvs. både föräldrar och barn. Det avgörande är att hemmet tar emot barn som inte fyllt 18 år (se närmare härom avsnitt 9.2). För skyldigheten att företa registerkontroll saknar det betydelse vem som är huvudman för verksamheten eller om denna är tillståndspliktig eller inte. Det innebär att kommunala, landstingskommunala och privata HVB liksom de särskilda ungdomshemmen som drivs av staten, omfattas av lagens tillämpningsområde.

Av bestämmelsen följer att kontrollen skall företas på alla som erbjuds anställning vid HVB som tar emot barn eller unga, såväl när fråga är om tillsvidareanställning som tidsbegränsad anställning. Det finns alltså inga undantag från kontrollskyldigheten när fråga är om ett anställningsförhållande, utom i situationer som sägs i 2 §.

Också den som, utan att fråga är om anställning, erbjuds att arbeta vid ett HVB som tar emot barn eller unga under förhållanden som liknar dem som förekommer i ett anställningsförhållande vid hemmet, omfattas av den obligatoriska registerkontrollen. Kontrollskyldighet föreligger när en person skall utföra arbetsuppgifter som har anknytning till den verksamhet som bedrivs vid hemmet och dessa inte är av endast tillfällig art. Lagen kan således vara tillämplig på personer som genom anställning hos en annan arbetsgivare, genom uppdrag eller på annan liknande grund, erbjuds att utföra arbete vid ett HVB, t.ex. när ett hem anlitar personal i bemanningsföretag. Vidare kan registerkontroll bli aktuellt beträffande den som ett HVB avser att anlita som uppdragstagare. Detsamma gäller personer som skall vistas på hemmen för att där fullgöra någon form av utbildningspraktik, arbetspraktik eller motsvarande. Också personer som utför s.k. frivilligt arbete vid HVB skall under samma förutsättningar omfattas av registerkontrollen.

Som exempel kan nämnas att en person som fortlöpande skall utföra vaktmästarsysslor vid ett HVB som tar emot barn eller unga omfattas av registerkontrollen, medan en hantverkare som skall anlitas för att utföra en specifik uppgift, t.ex. en rörmokare som

skall utföra visst rörarbete, inte omfattas. Som ytterligare exempel kan nämnas att registerkontroll skall utföras beträffande en läkare eller psykolog som anlitas för att regelbundet delta i den vård eller behandling som HVB-verksamheten bedriver. Däremot skall kontroll naturligtvis inte företas av läkare eller annan personal som en ung person, placerad på HVB, tillfälligt behöver uppsöka vid någon vårdinrättning.

Det är den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande som skall lämna ett registerutdrag som innehåller uppgifter ur dels det belastningsregister som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, dels det misstankeregister som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister. Det är endast den person som, eventuellt efter ett urvalsförfarande, faktiskt erhåller erbjudande om arbete eller liknande uppgifter vid hemmet som skall kontrolleras. Andra eventuella medsökanden skall således inte kontrolleras.

Av första stycket framgår också att utdraget ur de aktuella registren inte får vara äldre än sex månader.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om innehållet i registerutdragen. Detta kommenteras i avsnitt 11.4 och 11.5.

I paragrafens *andra stycke* anges att den som inte har lämnat sådant registerutdrag som avses i första stycket inte får anlitas av HVB som tar emot barn eller unga för arbetsuppgifter som beskrivs i första stycket. Detta innebär att den som ansvarar för verksamheten är skyldig att se till att registerutdrag lämnas. Utdragen skall lämnas till huvudmannen eller annan som efter delegation ansvarar för rekrytering av personal och liknande frågor vid hemmet.

2 § Trots bestämmelsen i 1 § får den som inom sex månader erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på annat sätt delta i verksamheten anställas, anlitas eller erbjudas arbete utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag enligt 1 § första stycket.

I paragrafen anges ett undantag från skyldigheten enligt 1 § att genomföra registerkontroll. Den som erbjuds en förnyad anställning eller en förnyad möjlighet att på annat sätt delta i verksamheten behöver enligt bestämmelsen inte på nytt visa upp registerutdrag, under förutsättning att det gäller arbete eller

uppgifter för samma arbetsgivare och att erbjudandet lämnas inom sex månader från det att den förra anställningen eller avtalet upphörde.

3 § *På begäran av den som lämnat ett registerutdrag skall det återlämnas i original.*

Enligt paragrafen skall ett HVB lämna tillbaka registerutdrag i original om den som har lämnat in det så önskar. Skälet härtill är att vederbörande skall kunna använda utdraget igen. Innan utdraget återlämnas bör en kopia tas och om anställning eller annat arbete kommer till stånd förvaras i personalakten, bl.a. för att utdraget skall kunna kontrolleras i efterhand.

4 § *Bestämmelser om återkallande av tillstånd som avses i 7 kap. 1 § 1 socialtjänstlagen (2001:453) på grund av underlåtenhet att företa registerkontroll enligt 1 § finns i 13 kap. 7 § socialtjänstlagen.*

I socialtjänstlagen finns bestämmelser om tillstånd att bedriva HVB-verksamhet och om tillsyn över sådan verksamhet. I denna paragraf hänvisas till den av utredningen i avsnitt 11.6 föreslagna nya paragrafen i socialtjänstlagen om återkallande av beviljat tillstånd.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

9 § *En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Sådana uppgifter skall på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.*

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, har rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar. Detsamma gäller när en enskild behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, lagen (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga eller lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

En begäran om uppgifter ur registret skall vara skriftlig och undertecknad av den sökande själv.

Paragrafen reglerar rätten för enskilda att få information om de uppgifter som finns i registret om dem själva. I paragrafens *andra stycke* finns angivet de situationer där en enskild har rätt att få ett utdrag med ett visst begränsat innehåll. Här har gjorts ett tillägg av innebörd att begränsade utdrag också skall utfärdas när en enskild begär detta med hänvisning till lagen om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver vilka uppgifter som skall tas med i utdragen, se avsnitt 11.4.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

8 a § *En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga har rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar.*

En begäran om uppgifter ur registret skall vara skriftlig och undertecknad av den sökande själv.

Paragrafen är ny.

Lagen om misstankeregister innehåller inte några bestämmelser om enskilds möjligheter att få tillgång till registeruppgifter om sig själv. Sådana uppgifter lämnas ut med stöd av 26 § personuppgiftslagen (PUL).

I *första stycket* regleras enskildas rätt att få tillgång till ett begränsat utdrag för användning enligt lagen om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. Innehållet motsvarar förslaget till tillägg i 9 § lagen om belastningsregister. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver hur utdragen skall begränsas innehållsmässigt, se avsnitt 11.5.

Av *andra stycket* följer att ett begränsat registerutdrag enligt första stycket lämnas ut efter ett skriftligt förfarande.

11.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

22 § Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket första meningen lagen (1998:620) om belastningsregister skall endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där

1. någon annan påföljd än böter har dömts ut,
2. dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap. 5 §, 4 kap. 4 och 5 §§, 8, 9 och 14 kap. samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller
3. böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ samt 16 kap. 11 § brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket 2 och 3, skall också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket andra meningen lagen (1998:620) om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg skall endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Begär den enskilde ett registerutdrag med hänvisning till bestämmelser i lagen (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga skall registerutdraget endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§ och 16 kap. 10 a § brottsbalken samt 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64). Om påföljden även avser något annat brott än de som enligt vad som sägs i detta stycke skall lämnas ut i registerutdraget, skall också uppgifter om det brottet lämnas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om innehållet i sådana begränsade registerutdrag som enligt 9 § andra stycket lagen om belastningsregister skall lämnas ut till enskild om så begärs.

I paragrafens *andra stycke* har, utöver vissa följändringar, införts ett tillägg som reglerar innehållet i de begränsade utdrag ur belastningsregistret som skall lämnas ut för användning enligt lagen om registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn eller unga. De brott som skall ingå i ett sådant registerutdrag är mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, samtliga sexual-

brott, rån, grovt rån, barnpornografibrott samt narkotikabrott och grovt narkotikabrott. För den händelse påföljden innefattar även annat brott än de som finns med i denna uppräknings skall även det brottet antecknas i utdraget.

Den 1 april 2005 trädde i brottsbalken ett nytt kapitel 6 om sexualbrott i kraft. Innehållet i de begränsade registerutdrag varom nu är i fråga skall omfatta anteckningar om samtliga sexualbrott enligt såväl de nuvarande som de tidigare bestämmelserna i 6 kap. BrB.

Begäran om utdrag bör göras på en särskild blankett (se avsnitt 9.6).

11.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

8 § *Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts skall på begäran lämnas ut om det begärs av*

1. *ett sådant larminstallationsföretag som avses i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., i fråga om den som företaget avser att anställa eller anlita som uppdragstagare för larminstallationer,*

2. *en enskild sammanslutning eller person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som den enskilde avser att anställa eller anlita som uppdragstagare samt*

3. *en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv med hänvisning till bestämmelser i lagen (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. Ett sådant utdrag skall endast innehålla uppgifter om misstanke om brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§ och 16 kap. 10 a § brottsbalken samt 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64).*

Paragrafen har en ny *punkt* 3. Denna reglerar innehållet i ett sådant begränsat registerutdrag som på begäran skall lämnas ut med stöd av den föreslagna nya 8 a § i lagen om misstankeregister. De brott som är aktuella motsvarar de som anges i det föreslagna tillägget i 22 § tredje stycket förordningen om belastningsregister, se avsnitt 11.4. Det är endast anteckningar om sådana brottsmisstankar vilka har lett till åtal, som skall anges i registerutdraget. Begäran om

utdrag bör, liksom motsvarande utdrag ur belastningsregistret, göras på en särskild blankett.

9 § *Avgift skall tas ut för att lämna ut uppgifter till enskilda enligt 8 § 1–2.*

För avgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 20–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass A tillämpas.

I paragrafen har gjorts ändringar av redaktionell art. Av bestämmelsen följer motsatsvis att begränsade utdrag som skall användas vid kontroll enligt den föreslagna lagen om registerkontroll av personal vid HVB som tar emot barn eller unga skall lämnas ut till enskild kostnadsfritt. Motsvarande gäller för utdrag ur belastningsregistret.

11.6 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

13 kap.

7 § *Ett tillstånd enligt 7 kap. 1 § 1 att bedriva verksamhet i form av hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga skall återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga och underlåtenheten upprepas trots påpekande för huvudmannen.*

Paragrafen är ny. Under avsnitt 6.3 och 9.10 redogörs för tillsynen över HVB som tar emot barn eller unga. I paragrafen stadgas att ett av länsstyrelsen meddelat tillstånd att bedriva verksamhet i form av HVB som tar emot barn eller unga skall återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter i fråga om aktuell registerkontroll. En återkallelse skall dock ha föregåtts av ett påpekande om bristerna och tillståndet därefter återkallas först om underlåtenheten upprepas.

Bestämmelsen innebär inte att ett HVB, som har försummat att genomföra registerkontroll, i efterhand skall inhämta registerutdrag på den person som borde ha kontrollerats. Det som avses är i stället att ett HVB i fortsättningen har att efterkomma skyldigheten att genomföra registerkontroll för att inte riskera att mista tillståndet att bedriva HVB-verksamhet.