

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 17 juni 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga behovet av bestämmelser om obligatorisk registerkontroll av den som man avser att anställa vid hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn eller unga.

Som särskild utredare förordnades f.d. generaldirektören Anita Werner fr.o.m. den 1 november 2004.

Fr.o.m. den 1 december 2004 förordnades som experter att biträda utredningen verksjuristen Aimée Jillger, juristen Drazenko Jozic och institutionschefen Robert Stenbom.

Sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 17 januari 2005 varit hovrättsassessorn Helena Åhlén.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om registerkontroll av personal vid HVB (S 2004:05).

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga* (SOU 2005:65).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juli 2005

Anita Werner

/Helena Åhlén

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1 Utredningens uppdrag.....	31
1.2 Utredningsarbetet.....	32
2 Polisens register m.m.	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Belastningsregistret.....	34
2.3 Misstankeregistret.....	38
2.4 Rikspolisstyrelsens hantering vid utlämnande av registerutdrag.....	40
2.5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beträffande registerutdrag.....	41
2.6 Länsstyrelsernas riktlinjer för tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen.....	42
2.7 Statens institutionsstyrelses riktlinjer för personalrekrytering.....	42
3 Registerkontrollen inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg	45

3.1	Lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg	45
3.2	Rapport från Skolverket.....	49
3.3	Översyn av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg	50
3.4	Förekomsten av anteckningar om brott i inhämtade registerutdrag.....	52
3.5	Rikspolisstyrelsens hantering vid utlämnande av registerutdrag.....	52
4	Skyddet av den personliga integriteten.....	55
4.1	Rättslig reglering till skydd för den personliga integriteten.....	55
4.2	Begreppet personlig integritet	56
4.3	Förarbetena till lagstiftningen om lämplighetsprövning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.....	57
4.4	Pågående utredning om skyddet för den personliga integriteten.....	60
5	Internationella konventioner och nordisk lagstiftning rörande skyddet av barn	61
5.1	Åtaganden i konventioner och andra överenskommelser.....	61
5.2	Lagstiftningen i övriga nordiska länder	65
6	Barns och ungdomars placering utanför det egna hemmet.....	71
6.1	Samhällets ansvar för vård av barn och ungdomar	71
6.2	Olika placeringsformer	72
6.3	Tillsyn	76
6.4	Pågående statliga utredningar	80

7	Aktuella uppgifter ur brottsstatistiken m.m.	83
7.1	Inledning.....	83
7.2	Sexualbrott och barnpornografibrott	83
7.3	Våldsbrott och brott mot narkotikastrafflagen	87
8	Den nuvarande tillämpningen av registerkontroll vid HVB.....	89
8.1	Inledning.....	89
8.2	Enkäten till kommunala och enskilda HVB.....	89
8.3	De särskilda ungdomshemmen	94
8.4	Enkäten till länsstyrelserna.....	97
9	Utredningens överväganden och förslag	101
9.1	Behovet av en obligatorisk registerkontroll i någon form beträffande personal vid HVB.....	101
9.2	HVB som skall vara skyldiga att företa registerkontroll	104
9.3	Personkategorier som skall omfattas av en obligatorisk registerkontroll	106
9.4	Vilka register kontrollen skall omfatta	108
9.5	Vilka brott registerkontrollen skall omfatta	111
9.6	Formerna för inhämtande av registerutdrag	113
9.7	Konsekvenser för den arbetssökande	114
9.8	Tillsyn över registerkontrollen	115
9.9	Sekretess	116
9.10	Den lagtekniska utformningen	116
10	Konsekvenser av förslagen m.m.	119
10.1	Inledning.....	119

10.2	Ekonomiska konsekvenser	119
10.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	121
10.4	Övriga konsekvenser.....	122
10.5	Ikraftträdande.....	122
11	Författningskommentar	123
11.1	Förslaget till lag (2006:000) om registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga	123
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	126
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister.....	127
11.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	128
11.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	129
11.6	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	130
	Bilagor	131
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	131
	Bilaga 2 Sammanställning av enkätsvar från kommunala och enskilda HVB	137
	Bilaga 3 Sammanställning av enkätsvar från länsstyrelserna	147
	Bilaga 4 Sammanställning av svar från institutionscheferna vid de särskilda ungdomshemmen.....	149
	Bilaga 5 RPS blankett för begäran om registerutdrag	153
	Litteraturförteckning.....	155

Förkortningar

a.a.	anförda arbete
a.prop.	anförd proposition
bet.	betänkande
BO	Barnombudsmannen
BrB	brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
DI	Datainspektionen
dir.	kommittédirektiv
FN	Förenta Nationerna
HVB	hem för vård eller boende
ILO	International Labour Organization
JK	Justitiekanslern
JO	riksdagens ombudsmän (justitieombudsmannen)
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
LSU	lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
prop.	regeringens proposition
PUL	personuppgiftslagen (1998:204)
RF	regeringsformen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
rskr.	riksdagsskrivelse
SiS	Statens institutionsstyrelse
SoL	socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om det finns behov av att införa obligatorisk registerkontroll i form av inhämtande av utdrag ur polisens belastnings- och/eller misstankeregister beträffande den som erbjuds anställning vid hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn eller unga. Om utredningen skulle finna att så är fallet har man haft att framlägga förslag till lagstiftning om sådan kontroll.

Bakgrund

Sedan 2001 gäller enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg att den som erbjuds anställning inom dessa verksamheter skall uppvisa utdrag ur polisens belastningsregister. Utdraget skall i förekommande fall innehålla anteckning om vissa allvarigare våldsbrott samt sexualbrott och barnpornografibrott. Den som inte uppvisar registerutdrag får inte anställas. Däremot finns det inget förbud mot att anställa den som enligt registret begått något av de aktuella brotten. Anledningen till lagens införande var att man ville förbättra skyddet för barn från att bli utsatta för övergrepp. Diskussionen hade främst handlat om risken för att s.k. pedofiler skulle söka sig till arbeten inom skolområdet eller barnomsorgen.

Redan vid tillkomsten av den ovannämnda registerkontrollagen hade det från vissa håll – t.ex. Justitieombudsmannen och Barnombudsmannen – anförts att kontrollen borde omfatta flera verksamheter än dem som togs upp i lagen. Såsom anges i utredningens direktiv hemställde Föreningen Sveriges Socialchefer i september 2002 i en skrivelse till regeringen att skyldigheten att lämna utdrag ur polisens belastningsregister skulle utvidgas till att omfatta alla

barn och unga som erhåller vård eller boende inom socialtjänstens område.

Regeringen har nu ansett att man bör överväga att göra registerkontrollen obligatorisk vid samtliga HVB som tar emot barn eller unga. Härmed avses såväl kommunalt och enskilt bedrivna hem som de särskilda ungdomshemmen, i dagligt tal kallade § 12-hem, som drivs av staten. Vad gäller familjehemmen har man däremot ansett att dessa utreds tillräckligt av socialnämnden, bl.a. genom inhämtande av registerutdrag, innan man ger medgivande att ett barn får placeras i hemmet. De omfattas således inte av utredningens uppdrag.

Gällande regler

De regler som gäller för det av Rikspolisstyrelsens förda *belastningsregistret* återfinns i lagen (1998:620) om belastningsregister samt i förordningen (1999:1134) till denna. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamheten hos vissa myndigheter, främst polis, åklagare och domstolar, men även av andra myndigheter för att användas vid t.ex. tillstånds- och lämplighetsprövningar av olika slag. Det får också användas för att lämna ut uppgifter till enskild om de är av särskild betydelse för dennes verksamhet. Registret innehåller, såvitt nu är av intresse, uppgifter om den som har ålagts påföljd för brott, förklarats fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning eller erhållit åtalsunderlåtelse.

Lagen och förordningen innehåller bestämmelser om utlämnande av registeruppgifter och utlämnande får inte ske i strid mot dessa. Lagen ger möjlighet att för vissa fall begränsa registerutdragen till särskilda brott eller brottstyper. I sådana fall finns föreskrifter om detta i förordningen. Den som är registrerad har alltid rätt att få ut uppgift om sig själv. I vissa fall, såsom då utdrag krävs enligt registerkontrollagen för skolverksamhet och barnomsorg, har den enskilde rätt att få ett utdrag med begränsat innehåll. Vad gäller myndigheter och andra enskilda än den registrerade gäller i nu aktuellt hänseende att statlig eller kommunal myndighet som beslutar om vård av barn och ungdom får begära in uppgift ur registret beträffande den som man avser att anställa eller anlita som uppdragstagare och samma gäller beträffande enskild sammanlutning eller person som beslutar om anställning av personal för

vård av barn och ungdom. I dessa fall utlämnas fullständiga registeruppgifter om brott som föranlett annan påföljd än penningböter.

Misstankeregistret, som liksom belastningsregistret förs av Rikspolisstyrelsen, är till främst för att vara till hjälp vid brottsutredningar, men får också användas av myndigheter, och vissa enskilda för tillstånds- och lämplighetsprövning. Bestämmelser om registret finns i lagen (1998:621) om misstankeregister och i förordningen (1999:1135) om sådant register. Det innehåller uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken eller annat brott för vilket det är stadgat svårare straff än böter. I lagen och förordningen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur registret till myndigheter och andra enskilda än den registrerade. Under förutsättning att brottsmisstanken har lett till åtal skall uppgift ur registret lämnas ut om det begärs av en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal för vård av barn och ungdom beträffande den som man avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Detsamma gäller enskild som beslutar i sådana frågor.

Utlämnande av uppgifter ur registret till den registrerade får ske om det inte är till men för brottsutredningen.

Socialstyrelsen har 2003 utfärdat allmänna råd beträffande inhämtande av registerutdrag beträffande den som är aktuell för anställning eller uppdrag vid HVB som drivs i kommunal eller enskild regi (SOSFS 2003:20). Man rekommenderar att den som har befogenhet att anställa personal vid sådant hem som tar emot barn och unga skall begära in uppgifter från både belastningsregistret och misstankeregistret beträffande den som är aktuell för anställning eller uppdrag. Enligt rekommendationen skall man först inhämta samtycke till åtgärden från den det gäller.

Statens institutionsstyrelse, som administrerar de särskilda ungdomshemmen, har utfärdat riktlinjer för sin anställningspolicy. Enligt dessa skall chefen för den institution där någon skall anställas eller anlitas begära utdrag ur polisens register om tillfredsställande utredning inte kan fås på annat sätt. Den arbetsökande skall underrättas innan utdraget begärs.

Tillämpningen av registerkontroll vid HVB

I syfte att utröna i vilken omfattning registerkontroll görs i dag vid HVB som tar emot barn eller unga har utredningen gjort en enkätundersökning vid sådana hem som drivs i kommunal och enskild regi. 257 hem – cirka 70 procent av dem som tillställts den – har besvarat enkäten. Av dessa hade merparten högst 10 anställda. Endast 10 procent hade fler än 20 anställda. Omkring 20 procent av personalen hade anställts under 2004. De flesta hemmen, 60 procent, uppgav att man gjort registerkontroll av dem som anställts. Det var vanligast vid de hem som har flera anställda. 70 procent av dem som gjorde registerkontroll begränsade denna till belastningsregistret. I fyra av fem fall uppdrog man till den arbetssökande att skaffa in utdrag. Sammanlagt inhämtades upp mot 600 utdrag ur belastningsregistret. I omkring 5 procent av dessa fanns anteckning om brott. Eftersom det i det flesta fall var fullständiga utdrag, som inhämtats av den arbetssökande själv, torde det oftast ha rört sig om tämligen bagatellartade brott, t.ex. trafikförseelser.

Vid en förfrågan till institutionscheferna vid de 34 särskilda ungdomshemmen har 24 chefer svarat att de alltid gör registerkontroll vid personalrekrytering. Anteckningar om brott förekom i uppskattningsvis 5–10 procent av utdragen.

Gemensamt för samtliga kategorier av HVB är man tycks vara mera noga med kontroll när det gäller fasta anställningar än vid mera tillfälliga sådana eller uppdrag som inte innebär anställning.

Slutligen har förfrågan också gjorts hos länsstyrelserna, som är tillsynsmyndighet för kommunala och enskilda HVB, och som beviljar tillstånd för de senare, huruvida man gör registerkontroll innan man beviljar sådant tillstånd. Av svaren framgick att samtliga styrelser begär utdrag ur belastningsregistret och alla utom en också ur misstankeregistret beträffande den eller de som söker tillstånd att driva HVB för barn eller unga. På fråga om man informerade om och kontrollerade att hemmen följde Socialstyrelsens rekommendationer svarade omkring hälften att så var fallet.

Överväganden och förslag

Skyddet av barn gentemot skyddet för personlig integritet

Utredningen har i sina överväganden haft att ta hänsyn till å ena sidan behovet av att så långt möjligt skydda barn och unga mot övergrepp och å andra sidan den enskildes berättigade krav på skydd för den personliga integriteten.

Vad först gäller rätten till den personliga integriteten har denna, som redovisas i avsnitt 4, fastslagits såväl i flera internationella konventioner som i svensk lagstiftning. Denna rätt är emellertid inte absolut utan måste ibland stå tillbaka för andra intressen. Ett sådant intresse är barnets rätt till skydd mot övergrepp av olika slag. Även denna rätt har kommit till uttryck i internationella konventioner och i svensk lagstiftning.

Utredningen konstaterar att varje registerkontroll innebär ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten samt bör komma i fråga endast om det finns starka skäl för det och då i former som i möjligaste mån tar hänsyn till den registrerades integritet.

De barn och unga som vistas på HVB är en särskilt utsatt grupp. Många av dem har varit illa och har problem av olika slag. Deras utsatthet gör att de är i särskilt stort behov av skydd mot övergrepp. Många HVB har endast ett fåtal anställda och möjligheterna till intern kontroll, liksom länsstyrelsernas och kommunernas reella möjligheter att utöva tillsyn, är begränsade.

Övergrepp mot barn och unga på HVB har bevisligen inträffat, ehuru det är osäkert i vilken omfattning. Genom en registerkontroll kan man visserligen inte hindra att övergrepp sker, men man kan utesluta att det anställs personal som är dokumenterat olämpliga för verksamhet med barn. Redan vetskapen om att sådan kontroll sker kan avhålla den som förekommer i registren att söka sådant arbete.

För att registerkontrollen skall fungera måste den göras obligatorisk. Om den kontroll som i stor utsträckning redan förekommer görs lika för alla arbetssökande vid de aktuella hemmen bör den också kännas mindre kränkande för den som blir utsatt än om den tillämpas slumpvis.

Sammanfattningsvis har utredningen funnit att de skäl som talar för en obligatorisk registerkontroll vid HVB som tar emot barn eller unga väger tyngre än hänsynen till den enskildes integritet.

HVB som skall vara skyldiga att företa registerkontroll

Utredningen konstaterar att även ungdomar i tonåren kan vara i behov av skydd för övergrepp och påverkan samt föreslår därför att registerkontrollskyldigheten skall omfatta alla HVB som tar emot barn eller unga under 18 år. Eftersom vissa hem som tar emot sådana fortsätter behandlingen efter det att den unge fyllt 18 år kommer kontrollen i praktiken även att i viss utsträckning omfatta personal som vårdar ungdomar som är över 18 år.

Personkategorier som skall omfattas av en obligatorisk registerkontroll

För att en kontroll skall fungera bör den vara så heltäckande som möjligt. Utredningen har funnit att kontrollen, i likhet med vad som i en departementspromemoria som upprättats inom Utbildningsdepartementet (Ds 2004:42) föreslås gälla inom skolområdet och barnomsorgen, bör gälla inte blott personer som man avser att anställa utan även den som erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring och liknande under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten. Det måste emellertid röra sig om arbetsuppgifter som utförs kontinuerligt och inte endast om tillfälliga kontakter. Utredningen konstaterar att gränsdragningsproblem sannolikt uppstår och att det bör ankomma på Socialstyrelsen att vid behov utfärda rekommendationer för kontrollverksamheten.

Utdrag skall få begäras endast beträffande den som man avser att erbjuda arbete under förutsättning att registerutdraget inte innehåller anteckningar som diskvalificerar honom eller henne för uppgiften.

Vilka register kontrollen skall omfatta

Utredningen diskuterar om den obligatoriska kontrollen, såsom gäller inom skolområdet och barnomsorgen, skall omfatta endast belastningsregistret eller såväl belastnings- som misstankeregistret.

Även här rör det sig om avvägning mellan den enskildes rätt till integritet och barnets behov av skydd. Eftersom misstankeregistret innehåller uppgifter om gärningar som inte har prövats i domstol innebär det en längre gående kränkning av den enskildes integritet om kontrollskyldigheten omfattar även misstankeregistret. Den

rätt som arbetsgivare har att få utdrag ur detta register är begränsad till anteckningar om misstanke som har lett till åtal. Risken att ett åtal leder till fällande dom är uppenbar och det måste anses olämpligt att vid ett HVB som tar emot barn eller unga anlita en person som står under åtal för en gärning som om han eller hon blir fälld skulle vara diskvalificerande för arbetsuppgiften.

Utredningen har därför stannat för att föreslå att den obligatoriska registerkontrollen skall omfatta även misstankeregistret beträffande brott som lett till åtal.

Vilka brott registerkontrollen skall omfatta

Av bl.a. integritetsskäl har utgångspunkten varit att den obligatoriska registerkontrollen endast skall omfatta brott som kan tänkas vara av betydelse för den arbetssökandes lämplighet för arbete med barn och ungdomar. I de flesta fall är det inte relevant att inhämta upplysningar om mindre allvarliga brott som trafikförseelser eller snatteri. Om så skulle vara fallet kan arbetsgivaren använda sig av sin möjlighet att få ut uppgifter med stöd av de vanliga registerlagarna.

Att den obligatoriska kontrollen skall omfatta alla sexualbrott samt barnpornografibrott finner utredningen vara en självklarhet. Likaså att den skall avse de allvarliga våldsbrott- mord, dråp, grov misshandel, grovt rån och människorov- som omfattas av den registerkontrolllag som gäller för skolverksamhet och barnomsorg. När det gäller HVB, som ofta handhar barn som varit utsatta för våld, eller själva gjort sig skyldiga till våldshandlingar, är det emellertid särskilt viktigt att det till verksamheterna inte knyts någon person som kan misstänkas vara våldsbenägen. Även misshandel och rån som inte betecknats som grovt brott bör därför omfattas av kontrollen.

Med tanke på att narkotikamissbruk är tämligen vanligt bland ungdomar med sociala problem kan det också vara olämpligt att den som dömts för narkotikabrott vårdar sådana ungdomar. Även narkotikabrott och grovt narkotikabrott skall därför enligt förslaget omfattas av den obligatoriska kontrollen.

Registerutdrag skall inte få vara äldre än sex månader.

Formerna för inhämtande av registerutdrag

Den obligatoriska registerkontrollen vid HVB som tar emot barn eller unga skall enligt förslaget, efter mönster av vad som gäller inom skolväsendet och barnomsorgen, ske på så sätt att den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande själv skall införskaffa utdrag ur registren. Begäran om utdrag skall göras på särskild blankett och utdraget innehålla upplysningar om de brott som enligt vad ovan sagts skall omfattas av kontrollen.

Konsekvenser för den arbetsökande

I detta hänseende föreslår utredningen att den som inte uppvisar registerutdrag inte skall kunna få anställning, uppdrag eller liknande. Något förbud mot att anställa den som har en anteckning i något av utdragen har inte uppställts. Utredningen framhåller emellertid att stor försiktighet måste iakttas om utdraget innehåller anteckning om något av de brott som omfattas av kontrollen, i synnerhet när det gäller sexualbrott och barnpornografibrott.

Tillsyn över registerkontrollen

Tillsynen över att registerkontrollen sker skall omfattas av den allmänna tillsynsskyldighet som åvilar länsstyrelser, socialnämnder och Statens institutionsstyrelse. Om man vid ett enskilt bedrivet HVB underlåter att utföra registerkontroll och om underlåtenheten upprepas efter påpekande skall tillståndet till verksamheten återkallas.

Den lagtekniska utformningen

Bestämmelser om obligatorisk registerkontroll vid HVB som tar emot barn eller unga tas upp i en särskild lag, i vilken stadgas att den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem skall uppvisa utdrag ur belastnings- och misstankeregistren. I lagarna angående dessa register tas in bestämmelser om rätt för enskild som söker arbete vid HVB som tar emot barn eller unga att få ett registerutdrag med begränsat innehåll. I förordningarna till lagarna anges vad registren skall

innehålla. Några ändringar i övrigt föreslås inte i lagarna om belastnings- respektive misstankeregister eller i förordningarna till dessa.

I socialtjänstlagen tas in en bestämmelse om återkallelse av tillstånd att bedriva enskilt HVB vid underlåtenhet att göra registerkontroll.

Kostnader m.m.

Utredningens förslag beräknas inte medföra några kostnader av betydelse för vare sig enskilda eller det allmänna.

Inte heller i övrigt bör förslaget medföra några sådana konsekvenser som skall beaktas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

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.

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.

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

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Häri genom föreskrivs att 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

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 eller lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

¹ Senaste lydelse 2005:410.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1998:621) om misstankeregister skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 22 § i förordningen (1999:1134) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §²

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. Om påföljden även avser något annat brott,

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*

² Senaste lydelse 2005:412.

skall också uppgifter om det brottet lämnas ut.

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.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

5. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 8 och 9 §§ i förordningen (1999:1135) om misstankeregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 samt

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.

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).*

9 §

Avgift skall tas ut för att lämna ut uppgifter till enskilda enligt 8 §. 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.

Denna förordning träder i kraft 1 januari 2007.

6. Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i 13 kap. socialtjänstlagen (2001:453) skall införas en ny bestämmelse, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har enligt sina direktiv haft att överväga om det finns behov av att införa bestämmelser om obligatorisk registerkontroll av den som man avser att anställa vid hem för vård eller boende (HVB) som tar emot barn eller unga, och som drivs i enskild eller offentlig regi samt sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Kontrollen skulle bestå i att personer som erbjuds anställning vid ett sådant HVB visar upp ett utdrag ur Rikspolisstyrelsens (RPS) belastningsregister och/eller misstankeregister.

Statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom vård av barn och ungdom har i dag långtgående möjligheter att inhämta uppgifter ur de av RPS förda belastnings- och misstankeregistren i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i ärenden om t.ex. barns boende och åtgärder enligt LVU. Motsvarande möjligheter finns även för enskilt bedrivna HVB. Det finns dock ingen skyldighet för den som avser att anställa personal vid någon av de olika formerna av boende som tar emot barn eller unga att genomföra en sådan registerkontroll. Utredningen har ålagts att undersöka i vilken utsträckning registerkontroll görs i dag.

Frågan om obligatorisk registerkontroll skall enligt direktiven bedömas utifrån en avvägning mellan å ena sidan skyddet av barn mot övergrepp och å andra sidan skyddet av den personliga integriteten hos dem som söker en anställning.

Om utredningen skulle finna att det finns behov av en sådan registerkontroll har i uppdraget även ingått att föreslå vilka personalkategorier som skall omfattas, hur kontrollen skall gå till, vilka brott som kontrollen skall avse samt författningsreglering. Vidare skall utredningen i så fall också överväga om de nuvarande

möjligheterna att få ut registerutdrag skall inskränkas eller avskaffas.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i november 2004. Den särskilda utredaren, experterna och sekreteraren har haft sex sammanträden.

Utredningen har genomfört två enkätundersökningar. Den ena enkäten tillställdes samtliga länsstyrelser och den andra kommunala och enskilda HVB. Frågeformulären och sammanställningar av svaren bifogas som *bilaga 2–3*. Med hjälp av utredningens expert från Statens institutionsstyrelse (SiS) har även en kartläggning av de särskilda ungdomshemmens hantering av registerkontrollen ägt rum, *se bilaga 4*. Vad som framkommit i undersökningarna beskrivs främst i avsnitt 8.

Den särskilda utredaren och sekreteraren samt de experter som haft möjlighet har den 17 mars 2005 gjort studiebesök på Bärby ungdomshem, som är en SiS-institution belägen utanför Uppsala, och den 28 april 2005 på Vreta gård, Roslagens elevhem i Täby, en enskilt bedriven verksamhet som företrädesvis handhar barn med svåra uppväxtförhållanden.

Samråd med RPS, Socialstyrelsen och SiS har skett genom experternas medverkan i utredningen.

Den särskilda utredaren har under utredningsarbetet haft kontakter med tjänstemän hos Barnombudsmannen, det narkotikapolitiska samordningsprojektet Mobilisering mot narkotika (dir. 2002:6), Statens skolverk, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), den sociala barn- och ungdomsvårdskommittén (dir. 2003:76) och Utbildningsdepartementet.

Sekreteraren har haft kontakt med tjänstemän vid departement i Danmark, Finland och Norge beträffande lagstiftningen på det aktuella området i dessa länder samt med sekreteraren i Integritets- skyddskommittén (dir. 2004:51).

2 Polisens register m.m.

2.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga om det finns behov av att införa bestämmelser om obligatorisk registerkontroll av den som man avser att anställa vid ett hem för vård eller boende, HVB, som tar emot barn eller unga.

Begreppet hem för vård eller boende – HVB – omfattar alla hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Även sådana statliga hem som enligt 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, har inrättats för vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn är definitionsmässigt HVB. I dagligt tal brukar man dock med HVB avse enbart sådana hem som drivs i kommunal eller privat regi. De statliga institutioner som har inrättats för vård som sägs i 12 § LVU brukar i stället benämnas särskilda ungdomshem, i dagligt tal även § 12-hem. När utredningen använder begreppet HVB utan att specificera det närmare avses dock såväl kommunala och privata HVB som de särskilda ungdomshemmen. För organisationen m.m. av hemmen redogörs i avsnitt 6.2.

Den lämplighetsprövning av personal vid HVB som enligt direktiven skall övervägas är begränsad till den kontroll som kan göras genom inhämtande av uppgifter ur Rikspolisstyrelsens (RPS) belastnings- och misstankeregister. Mot bakgrund härav följer en redogörelse för bl.a. ändamålet med, innehållet i och möjligheterna att ta del av informationen i aktuella register hos polisen.

2.2 Belastningsregistret

Ändamål och innehåll

Med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister för RPS ett belastningsregister. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bl.a. polis-, skatte- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott, hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande och hos allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd. Uppgifter i registret får också användas för att ge information till polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning och annan prövning som anges i författning. Registret får också användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet (2 § lagen om belastningsregister).

Belastningsregistret innehåller uppgifter om den som har ålagts påföljd för brott, förklarats fri från påföljd på grund av allvarlig psykisk störning, erhållit åtalsunderlåtelse eller meddelats besöksförbud (3 §). Under vissa förutsättningar antecknas också utländska domar och beslut. I förordningen (1999:1134) om belastningsregister anges närmare vilka uppgifter beträffande den registrerade som skall tas in. Förutom identitetsuppgifter och uppgifter om den dom, det beslut eller föreläggande som föranlett registreringen, antecknas personutredning och uppgifter som rör verkställigheten.

Utlämnande av uppgifter ur registret till myndigheter

Utlämnande av uppgifter ur registret regleras av åtskilliga bestämmelser. För verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret gäller enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) s.k. absolut sekretess. Utlämnande ur registret får ske endast under de förutsättningar som anges i lagen om belastningsregister eller säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

Beträffande myndigheter finns huvudregeln i 6 § lagen om belastningsregister. Förutom till Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK), Datainspektionen (DI) samt domstolar, polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet i verksamhet som anges

närmare i lagen, skall utlämnande ske till myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Mera detaljerade föreskrifter finns i förordningen, 10–19 §§. Av dessa framgår också att de uppgifter som lämnats ut i vissa fall skall begränsas till vissa brott eller brottstyper. Av särskilt intresse i detta sammanhang är 11 § punkten 5 som säger att statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk vård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare har rätt att begära in uppgift i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Enligt punkten 8 ges vidare rätt för socialnämnd att begära utdrag i ärenden om adoption, vårdnad av barn, barns boende, medgivande att ta emot barn m.m., samt åtgärder enligt LVU och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Som en allmän regel gäller enligt 7 § lagen om belastningsregister att myndigheten i varje särskilt fall noga skall pröva behovet av information och att en begäran om att ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den berörde (den s.k. behovs- och proportionalitetsprincipen).

Utlämnande av uppgifter ur registret till den registrerade

Den registrerade har alltid rätt att få ut uppgifter som finns registrerade om honom eller henne (9 § i lagen). Detta överensstämmer med Europarådets rekommendation om användning av personuppgifter inom polissektorn (NO. R (87) 15), Europolkonventionen (§ 19) samt dataskyddsdirektivet (artikel 12)¹. I prop. 1997/98:97 om polisens register pekade man på att det fanns en risk för att denna rätt kunde komma att utnyttjas av t.ex. arbetsgivare och hyresvärdar för att kräva arbets- och bostadsökande på straffrihetsbevis.² Frågan hade uppmärksammats redan i det tidigare lagstiftningsärende (prop. 1987/88:122) varigenom den enskilde tillerkändes rätt att ta del av samtliga uppgifter om sig själv i det dåvarande kriminalregistret. Denna rätt hade tidigare varit begränsad till vissa situationer. I de diskussioner som föregick

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995.

² Prop. 1997/98:97 s. 84-85.

lagstiftningen hade man varit inne på frågan om strafflöshetsintyg. Departementschefen ansåg emellertid att risken för missbruk inte var så påtaglig att det fanns anledning att vidta särskilda lagstiftningsåtgärder för att förhindra sådant missbruk. Han förklarade vidare att han avsåg att följa utvecklingen och vid tecken på missbruk av utdragen ta upp frågan på nytt. I prop. 1997/98:97 sades att ingenting framkommit som tydde på att missbruk hade förekommit i någon större omfattning.

Det finns situationer där den enskilde på grund av stadganden i svensk eller utländsk rätt behöver ett registerutdrag för att kunna ta tillvara sin rätt. Eftersom registret innehåller uppgifter, t.ex. om bötespåföljder, som inte alltid är nödvändiga med hänsyn till det ändamål för vilket utdraget skall användas av den enskilde har regeringen enligt 9 § i lagen om belastningsregister bemyndigande att föreskriva att registerutdrag för vissa fall får begränsas till sitt innehåll.

RPS har i en skrivelse från oktober 2004 till regeringen (Justitiedepartementet) begärt en översyn av reglerna för utlämnande av registerutdrag.³ Enligt vad RPS anför i skrivelsen utnyttjas möjligheten för enskild att ta del av samtliga uppgifter om sig själv ur bl.a. belastningsregistret i allt större utsträckning av arbetsgivare. Dessa kräver nämligen utan uttryckligt stöd i lag att arbetssökande skall förete sådana utdrag. RPS menar att detta förfarande fått en sådan omfattning att skyddet för den personliga integriteten urholkas.

Utlämnande till annan enskild än den registrerade

I vissa fall får registerutdrag också utlämnas till annan enskild än den registrerade. Enligt 10 § i lagen får detta ske om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott. Utlämnande får ske i den utsträckning som regeringen föreskriver det för vissa typer av fall. Samma gäller om en enskild styrker att hans eller hennes rätt är beroende av uppgifter ur registret och regeringen medger att dessa får lämnas ut. Enligt 21 § första stycket punkten 2 i förordningen får enskild sammanslutning eller en person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller

³ Rikspolisstyrelsen, Rättssekretariatet, diariern RÄS-442-3960/04.

vård av barn och ungdom inhämta registerutdrag i fråga om den som man avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Sådana utdrag får innehålla uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter.

Sekretess

Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) gäller som tidigare nämnts s.k. absolut sekretess för förandet av och uttag ur registret. I paragrafens sista stycke anges att föreskrifterna i 14 kap. sekretesslagen, som handlar om begränsningar i sekretessen, inte gäller i fråga om sekretess enligt paragrafen. Det innebär bl.a. att en enskild inte kan få ut uppgifter om sig själv med stöd av 14 kap. 4 § sekretesslagen. Den enskildes rätt att få ta del av uppgifter i belastningsregistret regleras i stället, som redogjorts för ovan, genom den särskilda bestämmelsen i 9 § första stycket lagen om belastningsregister. Om en uppgift i registret lämnas ut till annan myndighet gäller sekretessen för uppgiften hos den mottagande myndigheten bara i den mån detta följer av 13 kap. sekretesslagen.

För enskild verksamhet gäller enligt 19 § lagen om belastningsregister tystnadsplikt av innebörd att den som med stöd av lagen har fått del av uppgifter om annans personliga förhållanden inte får obehörigen röja dessa.

Gallring av uppgifter ur registret

Bestämmelser om gallring återfinns i 16–18 §§ i lagen. Uppgifter i belastningsregistret skall gallras när förutsättningarna för registrering inte längre föreligger, t.ex. om den registrerade frikänns efter överklagande eller ordningsbot undanröjs. Vid frikännande dom skall uppgift om domen genast tas bort. Uppgifter ur belastningsregistret skall vidare gallras när viss tid förflutit. Denna tid är normalt tio år från domen eller beslutet. Uppgifter om fängelse eller förvandlingsstraff för böter gallras dock tio år efter frigivningen, uppgifter om överlämnande till rättspsykiatrisk vård tio år efter utskrivningen och om slutna ungdomsvård tio år efter verkställandet. Uppgifter om böter gallras fem år efter domen eller beslutet.

2.3 Misstankeregistret

Ändamålet med och innehållet i registret

RPS för även ett misstankeregister med stöd av lagen (1998:621) om misstankeregister. Avsikten med registret är enligt prop. 1997/98:97 att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndighet för att samordna förundersökningar mot en misstänkt person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott samt hos åklagarmyndigheten för beslut om förundersökning och åtal. Vidare får det användas av andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning samt, i den utsträckning regeringen föreskriver, för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet. Detta fastslås i 2 § lagen om misstankeregister.

Enligt 3 § i lagen skall registret innehålla uppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken eller något annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet. Detsamma gäller om brottet har begåtts utomlands under förutsättning att frågan om lagföring skall avgöras i Sverige. Vidare skall registret innehålla uppgifter om den mot vilken det har inletts talan om förvandling av böter och om den som har begärts utlämnad för brott. En ytterligare förutsättning är att den det gäller har fyllt 15 år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att registreringen skall begränsas på visst sätt. I förordningen (1999:1135) om misstankeregister anges närmare vad som skall antecknas i registret när förutsättningarna för registrering är uppfyllda. Det handlar om uppgifter som gör att den misstänkte och ärendet kan identifieras samt om de brott som misstanken avser.

Utlämnande av uppgifter ur registret till myndigheter

Beträffande myndighets rätt att få ut uppgifter ur registret sägs i 5 § första stycket punkt 1 lagen om misstankeregister att uppgift skall lämnas ut till polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol för ändamål som anges i 2 §. Vidare skall uppgift kunna lämnas ut till myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det (5 § första stycket punkt 2). I

paragrafen ges också en hänvisning till innehållet i 14 kap. sekretesslagen.

I likhet med vad som gäller för belastningsregistret skall myndigheten i varje särskilt fall noga pröva behovet av information innan utlämnandet sker.

I förordningen finns i 3 § en uppräknning av de myndigheter som har rätt att få ut fullständiga uppgifter och i vilka ärenden detta får ske, samt i 4 § en uppräknning av de myndigheter som har rätt att få utdrag beträffande brottsmisstanke som har lett till åtal. I detta sammanhang är det främst av intresse vad som sägs i 4 § punkten 7, nämligen att uppgift skall lämnas ut om det begärs av en statlig eller kommunal myndighet, som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare.

Utlämnande av uppgifter ur registret till enskilda

Lagen om misstankeregister, som i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204), PUL, innehåller vissa särbestämmelser som ansetts vara nödvändiga för hanteringen av registret, reglerar inte utlämnandet av uppgifter ur registret efter ansökan av den registrerade. I sådana situationer är det i stället bestämmelserna i 26 § PUL som skall tillämpas. Enligt denna paragraf har var och en som ansöker om det rätt att få besked om huruvida personuppgifter som rör den sökande behandlas eller inte och, om uppgifter om honom eller henne behandlas, vilka dessa uppgifter är. Enligt 27 § PUL gäller emellertid inte bestämmelserna i 26 §, om det är särskilt föreskrivet i en lag eller någon annan författning att uppgifterna inte får lämnas ut.

Annan enskild har enligt 8 § lagen om misstankeregister rätt att få ut uppgift om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott. Enligt 8 § punkten 2 i förordningen har den som beslutar om anställning av personal inom vissa vårdområden, bl.a. vård av barn och ungdom, rätt att få uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts i fråga om den som man avser att anställa eller anlita som uppdragstagare.

Sekretess

För uppgifter i misstankeregistret gäller, till skillnad mot vad som är fallet beträffande uttag ur belastningsregistret, inte absolut sekretess utan sekretess med s.k. omvänt skaderekvisit. Av 9 kap. 17 § sekretesslagen följer att uppgifterna kan lämnas ut om det står klart att det kan ske utan skada eller men för den enskilde eller någon honom närstående. Reglerna i 14 kap. sekretesslagen om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll blir också tillämpliga. Av detta kapitel framgår bl.a. att sekretess inte gäller i förhållande till den enskilde själv om inte annat sägs i lagen (i vissa fall kan t.ex. utlämnande av uppgifter till den misstänkte inte ske av utredningsskäl). Kapitlet innehåller också bestämmelser om att sekretess i vissa fall inte hindrar utlämnande till myndighet. Bestämmelser om i vilka fall utlämnande får ske utan sekretessprövning finns i lagen om misstankeregister.

För enskild verksamhet gäller motsvarande regler om tystnadsplikt som beträffande belastningsregistret (14 § lagen om misstankeregister).

Gallring av uppgifter ur registret

Uppgifter i misstankeregistret skall gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken, om åtal har lagts ned eller om dom eller beslut har vunnit laga kraft.

2.4 Rikspolisstyrelsens hantering vid utlämnande av registerutdrag

Det finns två olika blanketter för enskilds begäran om registerutdrag rörande sig själv, en för uttag enligt 9 § lagen om belastningsregister och en för uttag enligt 26 § PUL. Sådana uppgifter lämnas på begäran ut utan avgift en gång per kalenderår. Begäran skall vara skriftlig och undertecknad av den sökande.

För att motverka att registerutdragen används som s.k. straffrihetsbevis har RPS utformat utdragen på följande sätt. Om det finns uppgifter om sökanden i registren, fogas registerutdraget till ett missiv. Om det inte finns några uppgifter om sökanden i registren, skickas endast missivet ut. Antalet sidor som skickas ut till sökanden anges inte på missivet. Om sökanden begär uppgifter

från misstankeregistret och det finns uppgifter om denne i registret, kontaktas åklagare eller förundersökningsledare för att få underlag till en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut till sökanden eller om uppgifterna omfattas av sekretess. I de fall åklagare eller förundersökningsledare anser att uppgifterna inte bör lämnas ut, prövas sekretessfrågan hos rättssekretariatet vid RPS.

På enskilds begäran om uppgifter om sig själv i polisens register, dvs. enligt 9 § lagen om belastningsregister, 26 § PUL eller 10 § datalagen, hanterade RPS 38 620 utdrag år 2002, 40 686 utdrag år 2003 och 52 108 utdrag år 2004.

RPS har ingen kännedom om anledningen till att den registrerade har begärt utdrag med uppgifter om sig själv. I den under avsnitt 2.2 nämnda skrivelsen till regeringen i oktober 2004 har RPS dock uppskattat att ca 75 procent av dem som begär registerutdrag är arbetssökande. En del företag har enligt RPS till och med tagit fram egna blanketter för detta ändamål. Vidare uppges i skrivelsen att man har erfarit att den tilltänkte arbetsgivaren i vissa fall kräver att den arbetssökande skall öppna försändelsen från RPS i arbetsgivarens närvaro, i syfte att förhindra att den arbetssökande tar bort sidor med belastningsuppgifter.

2.5 Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beträffande registerutdrag

Av redogörelsen ovan framgår att lagstiftningen möjliggör för den som skall anställa personal eller anlita en uppdragstagare vid ett HVB för barn eller unga att få ut uppgifter från såväl belastningsregistret som misstankeregistret beträffande den för anställningen eller uppdraget tilltänkta personen. Detta gäller oavsett om hemmet drivs i offentlig eller enskild regi.

Socialstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om HVB som drivs i kommunal eller enskild regi (SOSFS 2003:20). I fråga om anställning eller vid anlitan av en uppdragstagare vid ett sådant HVB som tar emot barn och unga rekommenderar styrelsen att den som har befogenhet att besluta om anställning av sådan personal skall begära in uppgifter från både belastningsregistret och misstankeregistret. Enligt rekommendationerna bör registerkontrollen dock göras först sedan samtycke har inhämtats från den som är tilltänkt för anställningen eller uppdraget. (SOSFS 2 kap. 2 §)

2.6 Länsstyrelsernas riktlinjer för tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen

I oktober 2001 antog länsstyrelsernas socialdirektörer riktlinjer för tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Sådant tillstånd krävs bl.a. för den som yrkesmässigt vill bedriva verksamhet i form av HVB som tar emot barn eller unga.

Av riktlinjerna följer att länsstyrelsens tillståndsprövning skall innefatta en vandelsprövning av såväl huvudmannen för verksamheten som dess föreståndare och biträdande föreståndare. Därvid skall kontroll göras i belastnings- och misstankeregistret samt hos kronofogdemyndigheten. Eventuella anmärkningar i registren skall enligt riktlinjerna bedömas utifrån typ och grad av anmärkning samt vilken tid som förflutit sedan anmärkningen uppstod i förhållande till den verksamhet som ansökan om tillstånd gäller.

Enligt SoL behövs inte tillstånd för sådan verksamhet som enligt s.k. entreprenadavtal med kommunen skall utföras av en enskild (7 kap. 1 § tredje stycket).

2.7 Statens institutionsstyrelses riktlinjer för personalrekrytering

Statens institutionsstyrelse, SiS, har år 2000 utfärdat riktlinjer för rekryteringspolicy vid de institutioner som administreras av SiS, dvs. de särskilda ungdomshemmen och s.k. LVM-hem enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Enligt riktlinjerna har SiS som policy att personer med kriminell belastning inte ska anställas utan att det finns goda argument för detta. Den arbetssökande skall alltid tillfrågas om han eller hon är dömd för något brott och i så fall vilket eller vilka brott. Svaren från den arbetssökande skall antecknas och, om personen i fråga anställs, anteckningen sparas i den anställdes personalakt. Om den arbetssökande har gjort sig skyldig till brott bör, enligt rekommendationerna, institutionen före ett eventuellt anställningsbeslut skaffa in kopia av aktuella domar samt kopia av det kriminalregisterutdrag som finns i akten hos den domstol som dömt i målet. Vidare skall den anställda kunna visa upp en kronologisk meritförteckning och om det finns luckor i denna skall omständigheterna undersökas närmare.

Därutöver innebär riktlinjerna att utdrag ur polisens register skall begäras i de fall det finns lagliga förutsättningar att göra det. Det är institutionschefen som har rätt att begära utdrag och som har att bedöma om tillfredsställande utredning om den sökandes lämplighet kan fås på annat sätt. Den sökande bör underrättas innan en begäran om utdrag ur polisens register görs. Registerutdragen skall, om anställning kommer till stånd, enligt rekommendationerna sparas i den anställdes personalakt.

3 Registerkontrollen inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

3.1 Lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarns- omsorg

Bakgrund

I prop. 1997/98:97 om polisens register hade förutskickats att bestämmelser skulle kunna komma att införas om möjlighet eller skyldighet för arbetsgivare att begära belastningsuppgifter eller uppgifter om brottsmisstanke för den som kom i fråga för anställning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.¹ En sådan lag tillkom också efter förslag av den s.k. Lämplighetsprövningsutredningen.² Lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, i det följande kallad registerkontrollagen, trädde i kraft den 1 januari 2001. Anledningen var främst att det hade förekommit att barn inom de nämnda verksamheterna utsatts för sexuella övergrepp av personal. I vilken utsträckning detta hade skett fanns det inga uppgifter om. Det framhölls att det troligen förekommit i endast begränsad omfattning med att det, då det inträffade, fick mycket allvarliga konsekvenser för det enskilda barnet. Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att minska riskerna för övergrepp på barn och å andra sidan intresset av att värna om den personliga integriteten gjorde man därför den bedömningen att skälen för en kontroll vägde så tungt att man måste acceptera att skyddet för den personliga integriteten fick stå tillbaka. Man åberopade till stöd för sitt ställningstagande Sveriges åtaganden enligt den s.k. barnkonventionen, dvs. FN:s konvention om barnets rättigheter.

¹ Prop. 1997/98:97 s. 86.

² Betänkandet *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg* (SOU 1998:69), prop. 1999/2000:123.

En registerkontroll som omfattade sexualbrott, grövre våldsbrott och vissa andra brott, skulle, ansåg man, sannolikt avhålla personer som dömts för sådana brott att söka anställning inom de aktuella verksamheterna samt där bidra till ökad medvetenhet om dessa brott och hur allvarligt myndigheterna ser på sådana händelser. Man betonade emellertid att en registerkontroll endast var en del av den lämplighetsprövning som skall förhindra att personer som kan komma att begå övergrepp anställs inom barnomsorgen och skolverksamheten och att kontrollen bör ses om ett komplement till anställningsförfarandet i övrigt och vara det sista momentet i ett sådant.

Remissinstanserna var övervägande positiva till införandet av den föreslagna registerkontrollen. Några instanser, bland dem RPS, Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) var emellertid negativa eller tveksamma till värdet av en sådan. Andra – t.ex. Justitieombudsmannen (JO) och Barnombudsmannen (BO) – ansåg att kontrollen borde omfatta flera verksamheter.

Personer och verksamheter som omfattas av registerkontrollen

Enligt 1 § i registerkontrollagen skall den som erbjuds anställning inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som anordnas av det allmänna, eller inom förskoleklass, grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan, sameskolan eller riksinternatskolan för grundskoleutbildning med kommun som huvudman lämna ett registerutdrag till den som erbjuder anställning. Detsamma gäller enligt 2 § den som erbjuds anställning av enskild fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet enligt vissa bestämmelser i skollagen (1985:1100), nämligen skola eller fritidshem, förskoleklass samt friskola som meddelar kunskaper motsvarande grundskola, särskola respektive specialskola eller internationell skola eller den som har ingått avtal med kommunen om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller förskoleklass. Gymnasielärare eller andra som söker arbete inom gymnasieskolan omfattas emellertid inte av den obligatoriska kontrollen. Departementschefen ansåg, till skillnad från Lämplighetsprövningsutredningen, att skyddsbehovet beträffande gymnasieungdomar inte var lika starkt som när det gäller mindre barn.

Kontrollen omfattar all personal inom de angivna verksamheterna, eftersom man ansåg att alla som arbetar i verksamheterna någon gång kan komma i kontakt med barn och ungdomar. Bestämmelserna gäller således både de som har direkt kontakt med barn och ungdomar, t.ex. lärare och rektorer, och andra personal-kategorier såsom administrativ personal, skolvaktmästare och kökspersonal. Kontrollen får ske först i samband med att den sökande erbjuds anställning. Övriga sökande får alltså inte kontrolleras. Som framgår av lagen görs inte någon skillnad mellan offentligt bedriven verksamhet eller privat sådan.

Enligt bestämmelser i skollagen omfattar statens tillsyn över fristående skolor och förskoleklasser även att registerkontroll utförs. Däremot finns det inte – såsom Lämplighetsprövningsutredningen hade föreslagit – något krav på registerkontroll av företrädare för huvudmän eller fysiska personer som begär tillstånd respektive godkännande för att driva enskild verksamhet. Kontrollen av den som bedriver fristående skola eller privat förskola ansågs vara tillräckligt tillgodosedd genom den lämplighetsprövning som enligt skollagen föregår tillståndsgivningen och som bl.a. innefattar s.k. vandelsprövning.

Lagen om registerkontroll gäller endast den som skall nyanställas och alltså inte de som redan är anställda eller redan har uppdrag i verksamheter som täcks av lagen. Lagen gäller heller inte den som inom ett år erbjuds återanställning hos samma arbetsgivare.

Det bör framhållas att det inom skolområdet och barnomsorgen – till skillnad från vad som gäller i vårdsituationer – inte i lagarna om belastnings- och misstankeregister finns någon regel som ger arbetsgivare rätt att själv inhämta registerutdrag.

Utdragets innehåll, formerna för dess inhämtande m.m.

Enligt 1 § registerkontrollagen skall regeringen meddela föreskrifter om registerutdragets innehåll. I 22 § tredje stycket förordningen om belastningsregister stadgas att ett sådant utdrag skall innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföreläggande som avser vissa i brottsbalken (BrB) upptagna brott, nämligen mord, dråp, grov misshandel, människorov, samtliga brott som återfinns i 6 kap. BrB, dvs. sexualbrott, samt grovt rån och barnpornografibrott.

Kontrollen är begränsad till uppgifter i belastningsregistret och omfattar således inte uppgifter i misstankeregistret. Anledningen till denna begränsning är enligt propositionen att ett system med registerkontroll måste utformas så att integritetsintrånget blir så begränsat som möjligt och att en arbetsgivare inte bör få del av uppgifter som inte innebär ett slutligt ställningstagande till om ett brott begåtts eller inte. Det framhålls också att det rör sig om allvarliga brott som ofta medför häktning av den misstänkte. Man bedömde att risken för att någon skulle erbjudas anställning efter ett ingående och seriöst anställningsförfarande skulle vara liten vid en tidpunkt då personen i fråga är föremål för åtal.

Utdraget skall inhämtas av den arbetssökande själv. Vid lagstiftningens beredning hade man övervägt olika tekniska möjligheter för inhämtande av registerutdrag. Den valda metoden ansågs vara den mest rimliga. Den modell som gäller för vissa andra sektorer, nämligen att utdrag inhämtas av arbetsgivaren, ansågs mindre lämplig för skolområdet och barnomsorgen, där det decentraliserade systemet innebär att det finns ett stort antal arbetsgivare och ett ännu större antal personer som efter delegation beslutar om anställning av personal.

Det utdrag som visas upp får inte vara äldre än ett år.

Enligt 4 § i registerkontrollagen skall på begäran av den som lämnat registerutdraget detta återlämnas i original. Arbetsgivare skall då, enligt vad som uttalas i propositionen, behålla en kopia av utdraget. En arbetsgivare skall därigenom i efterhand kunna styrka att lagen följts och att utdraget visats upp när någon anställts.

Sekretess

Någon särskild sekretess gäller inte för de nu aktuella registerutdragen. Lämplighetsprövningsutredningen hade föreslagit att dessa skulle vara sekretesskyddade med s.k. omvänt skaderekvisit. Regeringen intog emellertid en annan ståndpunkt efter att ha beaktat synpunkter som anförts av lagrådet, bl.a. att sekretess enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen normalt inte gäller i myndigheternas personaladministrativa verksamhet såvitt gäller anställning. Inte heller fann man skäl att införa någon tystnadsplikt för uppgifter i registerutdrag som förekommer i enskild verksamhet.

Konsekvenser

Registerkontrollagen innebär att det är förbjudet att anställa någon som tillhör de berörda personalkategorierna utan att först ha inhämtat registerutdrag.

Underlåtenhet härvidlag kan för representant för offentlig huvudman medföra ansvar för tjänstefel och anställningsbeslutet kan upphävas om det överklagas enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). I enskilt bedriven verksamhet kan konsekvensen bli att tillstånd eller godkännande för verksamheten återkallas om inte rättelse vidtas efter påpekande av kommunen eller Skolverket.

Om ett utdrag skulle innehålla anteckning om brott innebär detta inte ett förbud mot anställning av den det gäller. Det är upp till arbetsgivaren att avgöra om vederbörande ändå skall anställas. I propositionen uttalas emellertid att regeringen förutsätter att man iakttar stor försiktighet i sådana fall.

3.2 Rapport från Skolverket

På uppdrag av regeringen har Skolverket gjort en uppföljning av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorgen. Rapporten publicerades i maj 2003 och bygger främst på statistik som inhämtats från olika håll samt en enkätundersökning riktad till personer som anställer personal inom de aktuella verksamheterna.³

Skolverkets undersökning visade att lagens barnskyddande aspekter tillgodosågs relativt väl ute i verksamheterna, medan avsteg från de integritetsskyddande aspekterna förekom betydligt oftare, på så sätt att utdragen begärdes in för tidigt i anställningsprocessen. Under de två första åren lagen var i kraft, dvs. 2001–2002, begärdes sålunda drygt 200 000 utdrag medan endast drygt 70 000 personer erbjöds anställning. Av de utlämnade registerutdragen innehöll 122 anteckningar om brott. Omkring hälften av dessa avsåg grov misshandel. – När anställningen skedde på grund av hastigt uppkomna vakanser förekom det att registerkontroll underläts.

Undersökningen visade också att det rådde osäkerhet om vilka personalkategorier som skulle omfattas av kontrollen.

³ Uppföljning av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, Skolverkets rapport 2003-05-20, Dnr 01-2002:1807.

Vidare fann man att det rådde en utbredd missuppfattning rörande sekretessbestämmelserna. Mer än hälften av dem som besvarat enkäten uppgav att de inte lämnade ut registerutdragen på begäran och ibland först efter sekretessprövning. Det framgick också att somliga varken sparar original eller tar kopior.

I rapporten anmärks att ett av de viktigaste syftena med lagen var att avskräcka dömda personer från att över huvud taget söka sig till de verksamheter som lagen gäller för. Man menade att avgränsningen av vilka brott som skall omfattas av registerkontrollen tycktes vara gjord utan tillräcklig kunskap om hur väl den valda avgränsningen tar tillvara barns och ungdomars skyddsintressen. Mot den bakgrunden, sammantaget med att lagen tillämpats endast en kort tid, fann man effekten av lagstiftningen vara svårbedömd.

Skolverkets slutsatser blev att lagstiftningen behövde ses över beträffande vilka som skall omfattas av registerkontroll, att informationen behövde förbättras i de hänseenden där tillämpningen inte överensstämmer med vad som anges i förarbetena samt att kunskapsläget behövde förbättras på ett antal områden för att man skulle kunna rätt bedöma lagstiftningens effekter. I sistnämnda hänseende avses främst hur vanligt förekommande det är att barn utsätts för övergrepp inom de aktuella verksamheterna.

3.3 Översyn av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

En av regeringen utsedd särskild utredare lade i augusti 2004 fram ett förslag till viss utvidgning av registerkontrollen inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.⁴

I promemorian framhålls att man i förarbetena till registerkontrollagen hade konstaterat att det generellt sett inte fanns någon personalkategori inom de aktuella verksamheterna som aldrig kom i kontakt med barn och ungdomar men att man trots denna insikt kom att begränsa lagens tillämpningsområde till den som erbjuds anställning inom verksamheterna och att övriga vuxna som vistas i dessa tillsammans med barnen utan motivering lämnades utanför lagen.

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

Enligt promemorian har landets kommuner och verksamheter i enskild regi organiserat sin verksamhet på olika sätt. En del anställer sin personal, andra hyr in vissa personalkategorier eller träffar avtal med entreprenadföretag, andra kommunala förvaltningar eller enskilda om utförande av en eller flera speciella tjänster. Det konstateras att de skiftande organisationsformerna, med hänsyn till hur lagen om registerkontroll är utformad, innebär att valet av organisationsform avgör om de personer som skall arbeta med barnen inom verksamheterna omfattas av lagen eller inte. Man fann att detta ur ett barnskyddsperspektiv inte var tillfredsställande. För att uppnå lagens syfte ansåg man att det borde övervägas om inte alla personer som genom huvudmannens försorg kommer att arbeta i verksamheten skall omfattas av registerkontrollen även om de via andra former än anställning erbjuds att utföra arbetsuppgifter på i huvudsak samma villkor som för en där anställd person. Man ansåg vidare att det borde övervägas om det inte fanns andra personkategorier som under längre tider befinner sin i verksamheterna som också borde omfattas av registerkontrollen.

Utredaren fann att det inte hade framkommit anledning att göra annan bedömning av skyddet av den personliga integriteten vad angår de ovan nämnda kategorierna än vad som i det tidigare lagstiftningsarbetet gjordes beträffande personal som erbjuds anställning i de berörda verksamheterna.

Utredarens överväganden utmynnade således i att registerkontrollen borde utvidgas till att omfatta även andra personkategorier än de som erbjuds anställning inom de aktuella verksamheterna. De personer som omfattas av den föreslagna utvidgningen är dels sådana som är anställda inom andra kommunala verksamheter eller i företag och som erbjuds sådana arbetsuppgifter inom de berörda verksamheterna som annars skulle utföras av någon som är anställd inom dessa, dels högskolestudenter som erbjuds att göra en del av utbildningen inom de berörda verksamheterna och dels den som via ett arbetsmarknadspolitiskt program erbjuds arbetspraktik eller annan programinsats inom dessa. Med en sådan utvidgning skulle registerkontrollen enligt promemorian komma att omfatta t.ex. anställda inom städföretag och andra entreprenörföretag, bemanningsföretag och enskilda uppdragstagare i den mån de utför samma arbetsuppgifter som anställda inom skolverksamheterna och barnomsorgen.

Däremot omfattas enligt förslaget inte förare av buss i linjetrafik som även innefattar skjuts av skolbarn, färdtjänstchaufförer, personliga assistenter (däremot s.k. elevassistenter) eller föräldrar som arbetar i s.k. föräldrakooperativ.

Promemorian har remissbehandlats men ännu inte lett till lagstiftning.

3.4 Förekomsten av anteckningar om brott i inhämtade registerutdrag

I 122 av de 200 317 utdrag som inhämtades med stöd av registerkontrollagen åren 2001–2002 förekom anteckningar om brott i 69 fall år 2001 och i 53 fall år 2002. Utdragen under 2002 med anteckningar om brott upptog sammanlagt 58 brott. Dessa gällde i mer än hälften av fallen grov misshandel (32 st.). Övriga anteckningar om brott var våldtäkt i tre fall, sexuellt utnyttjande i ett fall, sexuellt utnyttjande av underårig i två fall, sexuellt umgänge med avkomling i två fall, sexuellt ofredande i 14 fall, koppleri i ett fall och grovt rån i tre fall.⁵

I Skolverkets rapport konstaterades att drygt 70 000 personer hade anställts inom de aktuella sektorerna under åren 2001–2002, vilket innebär ett "överuttag" av registerutdrag med nästan 300 procent.⁶

Under åren 2001–2004 begärdes det ca 366 000 utdrag (111 397 år 2001, 88 920 år 2002, 81 738 år 2003 och 84 189 år 2004). Under denna period fanns det i utdrag beträffande 220 personer anteckning om brott.⁷

3.5 Rikspolisstyrelsens hantering vid utlämnande av registerutdrag

RPS tillhandahåller en särskild blankett för begäran om registerutdrag enligt registerkontrollagen. Blanketten skall undertecknas av den arbetssökande. För att underlätta att registerutdrag begärs endast i de fall där vederbörande erbjudits anställning föreslår man i

⁵ Uppföljning av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, Skolverkets rapport 2003-05-20, Dnr 01-2002:1807, s. 20–23.

⁶ A.a. s. 30.

⁷ Uppgifter från RPS och från en artikel av Magnus Sandelin i Göteborgs-Posten den 31 januari 2005.

Skolverkets rapport att verksamheterna bör uppmanas att tillhandahålla ansökningsblanketter till de sökande. En annan möjlighet, mer vittgående än den förra, skulle enligt Skolverket vara att arbetsgivaren hade att intyga på ansökan att personen i fråga har erbjudits anställning, innan blanketten sänds till RPS.⁸

Skolverket har bedömt att risken för att utdrag förfalskas eller att information sänds till fel person är liten. Som skäl härför anför man följande. Längst upp på registerutdraget står att arbetsgivaren bör kontrollera att uppgiften om personidentitet i utdraget är riktig samt att originalhandlingen är skriven på vattenstämplat säkerhetspapper och försett med RPS emblem i färgtryck. Till skillnad från registerutdragen enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister skrivs de belastande domarna in på första sidan av utdraget. Om utdraget innehåller flera sidor är de numrerade. Varken Skolverket eller RPS känner till att någon har försökt förfalska utdrag. På grund av det papper som används är det svårt att göra en förfalskning eftersom utdraget alltid skall visas i original för arbetsgivaren. RPS har visserligen inte till uppgift att kontrollera om rätt person ansöker om utdrag. Utdrag som innehåller belastande uppgifter sänds emellertid rekommenderat, vilket försvårar för någon annan än den utdraget gäller att felaktigt få tillgång till den känsliga informationen.⁹

⁸ *Uppföljning av lagstiftningen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg*, Skolverkets rapport 2003-05-20, Dnr 01-2002:1807, s. 25.

⁹ A.a. s. 26.

4 Skyddet av den personliga integriteten

4.1 Rättslig reglering till skydd för den personliga integriteten

Personlig integritet är en mänsklig rättighet. Detta fastslås i flera internationella konventioner. Främst kan nämnas FN:s universella förklaring av de mänskliga rättigheterna och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Även Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige sedan 1995, stadgar att personlig integritet är en grundläggande fri- och rättighet.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Vidare stadgas att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Europaparlamentet och rådet har utfärdat ett direktiv (95/46/EG av den 24 oktober 1995) om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Direktivet har genomförts i Sverige genom personuppgiftslagen (PUL). Det finns även generella bestämmelser i regeringsformen (RF), brottsbalken (BrB) och i sekretesslagen (1980:100) till skydd för den personliga friheten.

International Labour Organization (ILO), ett fackorgan under Förenta Nationerna som utarbetar konventioner och rekommendationer på arbetslivets område, har utarbetat riktlinjer angående skydd för anställdas personuppgifter (ILO Code on protection of

workers' personal data). Riktlinjerna färdigställdes år 1996. De är inte rättsligt bindande, men avsedda som rekommendationer. Enligt dessa skall personuppgifter som huvudregel i första hand inhämtas från arbetstagaren själv. För det fall uppgifterna hämtas in från utomstående skall arbetstagaren informeras och i förväg uttryckligen samtycka till detta. Vidare sägs bl.a. att arbetsgivaren inte bör samla in personuppgifter om lagöverträdelser. Det ges dock undantag till denna rekommendation för det fall det är tillåtet enligt nationell lag och uppgifterna är relevanta för anställningen. I en kommentar till riktlinjerna anges att en uppgift om fällande dom för övergrepp på barn är relevant om anställningen innebär arbete med barn. En arbetstagare eller en arbets sökande skall dessutom vid sådana fall vara skyldig att informera arbetsgivaren om domen.

4.2 Begreppet personlig integritet

År 1999 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att se över behovet av lagstiftning eller andra åtgärder för att stärka skyddet för den enskildes personliga integritet i arbetslivet. Utredningen avgav ett betänkande 2002, *Personlig integritet i arbetslivet*¹. Betänkandet innehåller bl.a. en genomgång av svensk och utländsk litteratur i syfte att utröna vad som egentligen innefattas i begreppet personlig integritet. Någon kortfattad generell konkretisering av begreppets språkliga innebörd gick enligt utredningen inte att finna, men som en klar gemensam nämnare framstod i vart fall uppfattningen att begreppet personlig integritet innebär att alla människor har rätt till en personlig sfär där ett oönskat intrång, såväl fysiskt som psykiskt, kan avvisas. Det konstaterades att människors uppfattning om storleken av den privata sfären varierar kraftigt och att, även om skyddet för den enskildes personliga integritet anses vara en del av de mänskliga fri- och rättigheterna, detta till skillnad för skyddet för flera andra mänskliga rättigheter, inte är absolut och statiskt med en given ram utan skall ställas mot andra personers berättigade intressen och styrkan av dessa.²

Utredningen föreslog en särskild lag om skydd för personlig integritet i arbetslivet, då man ansåg att det saknades ett godtagbart, rättsligt bindande skydd för denna rättighet. Det

¹ SOU 2002:18.

² A.a. s. 52–57.

framhölls att det såväl internationellt som nationellt råder en bred enighet om att respekten för enskildas privatliv och skyddet för den personliga integriteten är en mänsklig rättighet som staten har en skyldighet att garantera och att en sådan garanti bara kunde åstadkommas genom lagstiftning.³

Förslaget om ett stärkt integritetsskydd för arbetstagare skulle enligt utredningen även gälla för arbetssökande. Sådant skydd föreslogs beträffande bl.a. hälsoundersökningar, drogtester, personlighetstester och lagöverträdelser. I fråga om uppgifter om lagöverträdelser framhöll man att det är viktigt att uppgifterna behandlas med stor restriktivitet för att den som har avtjänat sitt straff skall kunna gå vidare utan att i fortsättningen diskrimineras eller särbehandlas på annat sätt på grund av tidigare lagföringar. Man menade att uppgifter om lagöverträdelser som regel rör mycket privata förhållanden och vanligtvis är synnerligen känsliga och att uppgifterna också i sig kan ge mycket information om arbetstagaren, t.ex. om att denne har haft missbruksproblem, ekonomiska problem eller sociala svårigheter. Det måste därför, menade man, framgå av lagen att det skall finnas ett tydligt behov för att arbetsgivare eller annan skall få ta del av uppgifter ur polisens register och att slentrianmässig behandling av personuppgifter, särskilt känsliga personuppgifter, inte skall få förekomma. Behandling av personuppgifter bara för att uppgifterna ”kan vara bra att ha” skulle inte tillåtas.⁴

Utredningens förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

4.3 Förarbetena till lagstiftningen om lämplighetsprövning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

Lämplighetsprövningsutredningen⁵ resonerade i sitt betänkande *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg* kring begreppet personlig integritet. Man kom fram till att det finns två huvudsakliga integritetsaspekter som skall beaktas vid övervägande om införande av registerkontroll, nämligen dels intresset för samtliga anställda och arbetssökande att slippa bli kontrollerade, dels intresset från dem som antecknats i

³ Betänkandet *Personlig integritet i arbetslivet* (SOU 2002:18), s. 15.

⁴ A.a. s. 75 och s. 209–216.

⁵ Se avsnitt 3.1.

det aktuella registret att slippa att information om detta sprids. Dessa integritetsskyddsaspekter skulle vägas mot intresset att stärka barns och ungdomars skydd mot övergrepp. Det framhölls, att om målsättningen var att minimera antalet integritetsintrång, så få registerkontroller som möjligt borde genomföras och för att minimera kränkningen i de fall kontroll görs så lite information som möjligt borde lämnas ut i varje enskilt fall.

Utredningen menade vidare att, om det finns en skyldighet att kontrollera samtliga arbetssökande eller anställda, innebär kontrollen inte att den kontrollerade misstänkliggörs och att integritetskränkningen för den enskilde blir mindre om alla kontrolleras. Efter en genomgång av integritetsaspekterna kom man fram till att dessa inte vägde tyngre än de skäl som talade för en på så sätt anordnad kontroll.

Enligt det förslag angående registerkontroll som utredningen lade fram skulle registerutdrag endast innehålla sådana belastningsuppgifter som man ansåg vara nödvändiga för lämplighetsprövning av arbetssökande inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, nämligen uppgifter om sexualbrott och andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor såsom mord, dråp, grov misshandel och barnpornografibrott samt uppgifter om brottmisstankar som lett till att åtal väckts för de nämnda brottstyperna.⁶

Förslagen innebar inget förbud mot att anställa personer som har registeranteckningar om de aktuella brottstyperna. I stället ansåg man att arbetsgivaren alltid bör ha frihet att göra sin egen bedömning av eventuella registeranteckningar. Ett system med anställningsförbud ansåg man vara alltför stelbent och i vissa fall kunna leda till orimliga konsekvenser, särskilt som man föreslog att uppgifter inte bara skulle lämnas om sexualbrott mot barn utan även beträffande andra brottstyper.⁷

Regeringen konstaterade⁸, liksom utredningen, att avgörande för frågan om registerkontroll skulle införas var avvägningen mellan å ena sidan intresset att minska riskerna för övergrepp och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten. Man framhöll, i likhet med Lämplighetsprövningsutredningen att denna handlar om den enskildes rätt till en privat sfär skyddad för utomståendes

⁶ Betänkandet *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg* (SOU 1998:69), s. 117–122.

⁷ A.a. s. 123.

⁸ Prop. 1999/2000:123.

insyn och att bestämma över kunskap om sig själv. Man anförde vidare att ett kontrollförfarande i sig kunde anses som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om personerna förekommer i registret eller inte och att det kan innebära intrång i den sektor som enligt vars och ens berättigade anspråk skall vara skyddad mot insyn. Utlämnande av en upplysning om att en viss person inte antecknats för något brottsligt befanns knappast utgöra någon nämnvärd integritetskränkning. I de fall en registeruppgift innehåller uppgifter om att en person begått ett brott, kunde man däremot i de flesta fall utgå från att denne inte vill att en sådan uppgift skall spridas och att den är att betrakta som integritetskänslig.⁹

Regeringen bedömde emellertid, som redogjorts för i avsnitt 3.1 att skälen för en obligatorisk registerkontroll inom de aktuella områdena vägde så tungt att det måste accepteras att skyddet för den personliga integriteten fick vidkännas en viss inskränkning. Man hänvisade härvid till Sveriges åtagande enligt barnkonventionen (se avsnitt 5.1). Förslagen om obligatorisk registerkontroll ansågs inte strida mot artikel 8 i Europakonventionen, eftersom de villkor som anges i punkt 2 i artikeln ansågs uppfyllda, dvs. ingrepp skulle komma att ske genom tillämpning av en lag om registerkontroll med syfte att skydda barns rättigheter att inte utsättas för övergrepp och samtidigt förebygga brott. Till skillnad från Lämplighetsprövningsutredningen ansåg man emellertid inte att kontrollen skulle innefatta misstanke om brott.

Av hänsyn främst till den personliga integriteten fann man att redan anställda inte skulle omfattas av någon registerkontroll, eftersom dessa till skillnad från arbetssökande inte har någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. Man menade att det skulle utgöra ett alltför stort intrång i den personliga integriteten att kontrollera personer som redan är anställda. Registerkontrollen skulle således begränsas till att vara en del av den lämplighetsprövning som äger rum i samband med rekrytering av personal.¹⁰

För de överväganden som därefter gjorts beträffande kontrollens omfattning har redogjorts under avsnitt 3.3.

⁹ Prop. 1999/2000:123 s. 14.

¹⁰ A. prop. s. 20.

4.4 Pågående utredning om skyddet för den personliga integriteten

Regeringen tillsatte 2004 en parlamentarisk kommitté (dir. 2004:51) med uppdrag att kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten, överväga om regeringsformens (RF) bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Direktiven till kommittén innehåller en genomgång av de regler som gäller och den diskussion som i lagstiftnings-sammanhang förts beträffande frågan om den enskildes integritet under de senaste 40 åren. Inledningsvis framhålls att integritetsskyddet inte är en företeelse som bör ses isolerad för sig utan måste vägas mot andra befogade samhällsintressen, främst hänsyn till yttrandefriheten, offentlighetsprincipen och informationsfriheten samt kravet på effektivitet inom särskilda områden som t.ex. brottsbekämpning, informationsteknik och sjukvård.

Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

5 Internationella konventioner och nordisk lagstiftning rörande skyddet av barn

5.1 Åtaganden i konventioner och andra överenskommelser

FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Konventionen godkändes av Sveriges riksdag år 1990 och trädde i kraft i förhållande till Sverige samma år. Därmed har Sverige en folkrättslig skyldighet att följa åtagandena i konventionen.

En av konventionens viktigaste principer återfinns i artikel 3 där det fastslås att det är barnets bästa som skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som riktar sig mot barnet. Denna bestämmelse innebär att barnets situation, behov och intressen alltid skall beaktas vid beslutsfattande, och i fall där man låter andra intressen väga över skall man kunna visa att en sammanvägning av relevanta intressen har gjorts i det enskilda fallet.¹

Artikel 3 innehåller även en bestämmelse om att det skall säkerställas att institutioner och andra inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt i fråga om säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt tillsyn. Detta stadgande innebär att det dels skall fastställas normer, t.ex. när det gäller personalens antal och lämplighet, dels att staten skall säkerställa att normerna efterlevs. Bestämmelsen gäller såväl i offentlig som privat barnomsorg och institutionsvård för barn och unga. Staten har således en skyldighet att kontrollera att också privata institutioner följer uppställda normer.²

Det finns ett flertal artiklar i konventionen som tar sikte på att särskilt skydda barn mot övergrepp och utnyttjande.

¹ Betänkandet *Barnets bästa i främsta rummet* (SOU 1997:116) s. 129.

² A.a. s. 139–140.

Av artikel 34 följer att barn skall skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. För detta ändamål skall vidtas alla lämpliga nationella och internationella åtgärder för att förhindra att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling, utnyttjas för prostitution eller utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.

Barnkommittén underströk i sitt betänkande *Barnets bästa i främsta rummet* att en viktig fråga när det gäller att skydda barn mot sexuella övergrepp, är samhällets ansvar för att personer som har gjort sig skyldiga till sexuella övergrepp mot barn därefter inte tillåts arbeta med barn. Man betonade att skyddet för barnet, utifrån barnkonventionens perspektiv, i detta sammanhang är det övergripande intresset och att den vuxnes integritet och andra intressen måste komma i andra hand.³

Barnkonventionens artikel 33 stadgar vidare att alla lämpliga åtgärder för att skydda barn från narkotika skall vidtas. Artikeln tar sikte på lagstiftning, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i upplysningssyfte.

Barnkonventionen innehåller alltså ett antal artiklar som specificerar situationer och förhållanden som barn särskilt skall skyddas mot. För att täcka upp även framtida skyddsbehov som inte omfattas av de specificerade bestämmelserna upptar dessutom artikel 36 i konventionen, en generell hållen bestämmelse som stadgar att barnet skall skyddas mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.⁴

FN:s barnrättskommitté i Genève övervakar att de stater som har ratificerat konventionen uppfyller sina åtaganden. Konventionsstaterna skall regelbundet rapportera till kommittén om vidtagna åtgärder i anledning av barnkonventionen. Kommittén uttolkar konventionen och lämnar rekommendationer till konventionsstaterna om åtgärder som bör vidtas för att staterna skall leva upp till kraven i konventionen.

Europeiska unionen

Europeiska unionens råd antog den 22 december 2003 ett rambeslut (2004/68/RIF) om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi. Rambeslutet är en för medlemsländerna

³ SOU 1997:116 s. 39–40.

⁴ A.a. s. 300.

bindande överenskommelse och syftar till att stärka unionens gemensamma strategi när det gäller sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi.

Beslutet innebär bl.a. att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en fysisk person, som har dömts för brott som gäller sexuellt utnyttjande av barn eller barnpornografibrott samt anstiftan, medhjälp och försök till nämna brott, avstängs, tillfälligt eller permanent, från utövande av sådan verksamhet som hänför sig till tillsyn av barn (artikel 5 punkten 3). Med barn avses en person som är yngre än 18 år. Rambeslutet innehåller också bestämmelser om bl.a. ansvar och påföljder för juridiska personer. Medlemsstaterna skall enligt beslutet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast den 20 januari 2006.

Regeringen föreslog i prop. 2003/04:12 att riksdagen skulle godkänna förslaget till det nämnda rambeslutet och redovisade sin bedömning av vilka lagändringar som detta föranledde, dock utan att lägga fram några förslag till ändrad lagstiftning. Det skulle man i stället återkomma till vid senare tillfälle.

När man behandlade dokumentets artikel 5 punkt 3 hänvisades till lagen om registerkontroll av personal inom skolväsendet och barnomsorgen. Man anmärkte att Stockholms tingsrätt vid remissförfarandet hade påpekat att bestämmelserna om registerkontroll endast gäller vid nyanställningar och hade ifrågasatt om detta var förenligt med rambeslutet. Regeringen framhöll att den engelska språkversionen lydde "Each member state shall take the necessary measures to ensure that where a natural person has been convicted for one of the offences referred to in Articles 2, 3 or 4 the person may if appropriate be temporarily or permanently prevented from exercising professional activities related to supervision of children." Regeringen ansåg att eftersom bl.a. uttrycket "prevented" användes i texten kunde det på goda grunder hävdas att även lagstiftning som tar sikte på åtgärder mot personer som söker anställning är av betydelse i sammanhanget.

Man redogjorde också för att det av Stockholms tingsrätt hade påpekats att förfarandet med registerkontroll inte tar sikte på samtliga verksamheter som hänför sig till tillsyn av barn. Regeringen anmärkte därvid att uttrycket "tillsyn av barn" inte hade definierats närmare i rambeslutet och att det enligt regeringens mening framstod som orimligt att tolka bestämmelsen som att den skulle vara tillämplig på alla slags verksamheter där

någon form av barn tillsyn utövas. Man anförde att det finns en rad verksamheter som endast i mycket vidsträckt mening kan sägas innebära tillsyn av barn, och där sådan tillsyn är en naturlig följd av annan bedriven verksamhet som inte träffas av rambeslutets bestämmelse. Det framhölls att registerkontrollen avser till alldeles övervägande del obligatoriska verksamheter med ansvar för barn samt verksamheter som, utan att vara obligatoriska, utnyttjas av den absoluta merparten av alla barn och att rambeslutets bestämmelser inte torde vara avsedd att träffa andra verksamheter än de angivna. Med dessa utgångspunkter menade regeringen att åtgärder inte behövde vidtas beträffande verksamhet som inte redan omfattades av förfarandet med registerkontroll.

Regeringen fann, att när det slutligen avgjorts vilket lagstiftningsbehov rambeslutets kriminaliseringsbestämmelser föranlett, det kunde finnas skäl att överväga om de brottstyper som registerkontrollen inom skolans område och barnomsorgen omfattar, tar upp samtliga de brott som enligt svenska ansvarsbestämmelser kan aktualiseras vid uppfyllandet av artiklarna 2–4. Det kunde enligt regeringen inte uteslutas att det krävs att fler brottstyper skall omfattas av denna registerkontroll. Man fann dock att övervägandena härom borde anstå till dess riksdagen hade behandlat de förslag till lagändringar som regeringen avsåg att presentera med anledning av rambeslutet.

Avslutningsvis framhölls att registerkontrollen utgör ett förstärkt skydd mot att personer som tidigare begått brott får anställning i verksamheter där en mer direkt barn tillsyn utövas. För personer som redan är anställda menade man att det i dag finns en arbetsrättslig lagstiftning som tillsammans med rådande kollektivavtal ger arbetsgivare betydande möjligheter att agera och vidta långtgående åtgärder, exempelvis omplacering eller avsked, mot en anställd som på grund av tidigare brottslighet visar sig vara olämplig att arbeta med barn. För att uppfylla rambeslutets krav ansåg man det därför inte vara nödvändigt att genom ändrad eller ny lagstiftning förändra regelverket för anställning som inte är nyanställning.

Propositionen antogs av riksdagen den 16 december 2003.⁵

⁵ Prop. 2003/04:12, bet. 2003/04:JuU9, rskr. 2003/04:108.

5.2 Lagstiftningen i övriga nordiska länder

Inledning

De nordiska ländernas barnavårdssystem utvecklades ungefär samtidigt – i skiftet mellan 1800- och 1900-talet – och fick en liknande uppbyggnad med barnavårdslagar, barnavårdsnämnder och barnavårdsinstitutioner. Man kan säga att det för centrala delar av lagstiftningen finns en nordisk modell. Ländernas praxis när det gäller placering av barn utanför hemmet uppvisar dock stora skillnader. Danmark har sedan 1970-talet haft nästan dubbelt så många barn placerade utanför hemmet som de övriga nordiska länderna. I Danmark har det, i likhet med i Sverige, mest varit äldre barn som placerats, medan i Norge och Finland har förhållandevis fler yngre barn vistats utanför hemmet. Sverige skiljer sig från de övriga nordiska länderna såtillvida att många barn placerats på särskilda ungdomshem.⁶

Danmark

Enligt den danska rättsordningen har arbetsgivaren alltid rätt att i samband med en anställning begära att få se ett utdrag ur det centrala kriminalregistret, en s.k. straffeattest, beträffande den som man avser att anställa.

Det finns två olika former av straffeattester. En av dessa riktar sig till polis och andra myndigheter och innehåller anteckningar från kriminalregistret som är högst tio år gamla. Vidare finns det en "privat" straffeattest som innehåller anteckningar om bötesstraff och åtalsunderlåtelse, om de är högst två år gamla, samt anteckningar om andra påföljder som är högst tre år gamla. Anteckningar om fängelsestraff tas dock med om de inte är äldre än fem år. Tidsfristen räknas från det att straffet har avtjänats.

I april 2001 infördes dessutom en möjlighet att begära utfärdande av en särskild straffeattest, s.k. børneattest (även kallad pedofilattest), som innehåller uppgifter ur det centrala kriminalregistret, beträffande alla som är aktuella för anställning eller uppdrag som innebär direkt kontakt med barn under 15 år. Vid en begäran om en sådan straffeattest erhålls upplysningar om personen i fråga har gjort sig skyldig till sexualbrott riktade mot

⁶ *Barnavårdens institutioner – framväxt, ideologi och struktur*, Rapport i socialt arbete nr 96-2000, Sallnäs, Marie, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, s. 14.

barn eller barnpornografibrott. Uppgifter om grova övergrepp mot barn finns kvar i registret tills den dömda fyller 80 år. Andra avgöranden, t.ex. domar om barnpornografibrott och incest, finns kvar i registret i 20 år.

Till skillnad från vad som normalt gäller vid utfärdande av straffeattester innebär en begäran om den särskilda straffeattesten inte bara upplysningar från den delen av kriminalregistret som innehåller avgöranden utan också upplysningar från den s.k. efterforskningsdelen som innehåller upplysningar av betydelse för främst polisens och åklagares verksamhet.

Såväl offentliga som privata verksamheter har möjlighet att begära in den särskilda straffeattesten. Någon skyldighet att företa registerkontroll har dock hittills inte funnits. En begäran om børneattest förutsätter att den person som upplysningarna avser har givit sitt skriftliga samtycke. Det finns en särskild blankett för sådant samtycke. Av begäran skall dessutom framgå att personen är aktuell för anställning eller uppdrag som innebär direkt kontakt med barn under 15 år, samt vilken funktion den tilltänkta personen skall ha.

Den som mottar upplysningar från kriminalregistret skall behandla och förvara uppgifterna omsorgsfullt. Skulle uppgifterna spridas obehörigen kan detta leda till straffrättsliga åtgärder.

I april 2005 framlades av kulturministern ett förslag till lag om inhämtande av børneattest vid anställning av personal som skall ha direktkontakt med barn under 15 år.⁷ Lagförslaget gällde offentliga förvaltningsmyndigheter samt privata fysiska och juridiska personer och innebär att vederbörande minister skall fastställa närmare regler om inhämtande av sådan attest. Av kommentarerna till förslaget framgår följande. Bakgrunden är en önskan att skapa förutsättning för ytterligare förstärkning av insatserna mot sexuella övergrepp av barn, vilket är ett område som prioriteras av regeringen. Under tiden april 2001 – februari 2005 hade 159 334 børneattester utfärdats. I 26 av dem fanns anteckningar om sexuella övergrepp mot barn. Ungefär hälften av attesterna avsåg idrotts- och scoutföreningar, medan resten avsåg amts- och primärkommunala institutioner. Regeringen har efter en samlad värdering av argument för och emot kommit fram till att det behövs en skyldighet för offentliga myndigheter, privata föreningar etc. att i relevanta sammanhang använda sig av möjligheten att inhämta

⁷ Proposition L 157 Folketinget 2004-05, *Forslag till lov om indhentelse av børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v.*

børneattest. Det bör därför utfärdas regler för detta på de områden där det är relevant. Inhämtande av attest skall ske enligt de bestämmelser som nu gäller, t.ex. att det krävs samtycke av den arbetssökande. Om attest inte inhämtas skall den sökande inte kunna anställas eller anlitas. Regler om obligatorisk registerkontroll skall fastställas i administrativ ordning för de olika ministerområdena.

Lagförslaget antogs av Folketinget den 16 juni 2005 och lov om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. trädde i kraft den 1 juli 2005.

Finland

I Finland finns sedan den 1 januari 2003 bestämmelser om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som utses att arbeta med barn.⁸ Syftet med lagen är att minska risken för att minderåriga blir sexuellt utnyttjade, utsatta för våld eller lockade att använda narkotika. Lagen är tillämplig på arbete som utförs i anställnings- eller uppdragsförhållanden och som varaktigt och i väsentlig grad består i att utan vårdnadshavarens närvaro fostra, undervisa, sköta eller på annat sätt ta hand om minderåriga eller annars arbeta i personlig kontakt med minderåriga. Kontrollen gäller således situationer där arbetet till sin natur är sådant att det innebär personlig kontakt med barnet. Även den som har för avsikt att bedriva sådan verksamhet i privat regi och den som skall utföra någon form av praktik i sådan verksamhet omfattas av kontrollen. En förutsättning för att bestämmelserna om registerkontroll skall bli tillämpliga är dock att arbetsuppgifterna kommer att utföras under sammanlagt mer än tre månader under en ettårsperiod.

Arbetsgivaren skall kräva att en person visar upp ett straffregisterutdrag när han eller hon första gången anställs eller får en tjänst eller ett uppdrag som innefattar arbete med minderåriga. Registerkontroll skall även företas under ett pågående anställningsförhållande eller uppdrag när en person för första gången erhåller sådana arbetsuppgifter som omfattas av bestämmelserna om registerkontroll.

Om ett straffregisterutdrag inte finns att tillgå när en kommun tillsätter en tjänst, skall tillsättningen bekräftas först när ett utdrag har visats upp.

⁸ Lag 14.6.2002/504, RP 3/2002 rd.

Även den som inom privat verksamhet utför sociala tjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster för minderåriga skall på begäran av länsstyrelsen och kommun, som har att bevilja tillstånd respektive ta emot anmälan om viss privat verksamhet, uppvisa straffregisterutdrag. Detsamma gäller även i fall där någon annan än den som anges i en ansökan om tillstånd eller i en anmälan skall ges uppgifter som omfattas av registerkontrollbestämmelserna. Vid sådana situationer skall arbetsgivaren eller uppdragsgivaren underrätta länsstyrelsen eller kommunen om saken. Även vid avtal om uppdrag rörande familjevård av minderåriga skall kommunen kräva att personen i fråga visar upp ett straffregisterutdrag. Sedan april 2004 skall lagen om registerkontroll också tillämpas i situationer där en kommun anlitar en offentlig eller privat serviceproducent för morgon- och eftermiddagsverksamhet för mindre skolbarn.⁹

Straffregisterutdrag får inte vara äldre än sex månader.

Enligt straffregisterlagen¹⁰ har en enskild person rätt att få ett straffregisterutdrag beträffande sig själv för att kunna åta sig en uppgift som varaktigt och i väsentlig grad består i att arbeta med minderåriga och där ett utdrag enligt lag skall tillställas arbetsgivare eller myndighet skall utdraget innehålla uppgifter om avgöranden genom vilka personen i fråga har dömts för en i strafflagen upptagen sedlighetssårande gärning, för sexualbrott, för dråp eller mord, för grov misshandel eller grovt rån samt för narkotikabrott. När en enskild begär ett straffregisterutdrag skall ändamålet alltid uppges.

Den som kräver att någon skall visa upp ett straffregisterutdrag får endast anteckna att utdraget har visats upp samt utdragets identifikationsuppgifter. Arbetsgivaren eller någon annan som enligt lag har fått se straffregisterutdraget får inte kopiera handlingen. Utdraget skall utan dröjsmål återlämnas till den som visat upp det. Uppgifterna i straffregisterutdraget får inte röjas för andra än de som nödvändigtvis behöver dem för att fullgöra sin kontrollskyldighet.

När arbetsuppgifter som omfattas av registerkontroll utannonseras skall det i platsannonsen nämnas att den som anställs skall visa upp ett straffregisterutdrag.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheten att kräva uppvisande av ett straffregisterutdrag eller

⁹ Lag 1138/2003, RP 57/2003 rd.

¹⁰ Lag 20.8.1993/770.

underlåter att underrätta länsstyrelsen eller kommunen om anställning då så skall ske, kan dömas till böter. Detsamma gäller den som bryter mot skyldigheten att utan dröjsmål återlämna ett straffregisterutdrag till den som visat upp det.

Norge

Sedan den 1 november 1999 gäller, enligt lov om barneverntjenester¹¹, att den som skall anställas inom den kommunala socialtjänsten, när fråga är om arbete med inriktning på barn och unga, skall uppvisa en s.k. politiattest, vilket motsvarar utdrag ur de svenska belastnings- och misstankeregistren.

Samma krav gäller för den som skall anställas vid en institution avsedd för barn och unga, oavsett om verksamheten är statlig, kommunal eller privat. Även av den som skall utföra uppdrag för en sådan institution, och som därvid har direkt kontakt med barn och unga som uppehåller sig på institutionen, skall på begäran uppvisa en politiattest.

Av föreskrifter om politiattest med anledning av bestämmelserna om barnevernloven framgår att det är den som ansvarar för anställningsförfarandet vid den aktuella verksamheten som också ansvarar för att skyldigheten att förevisa attest efterlevs. Vidare framgår att styrelsen eller chefen för institutionen skall kräva politiattest av personer som utför uppdrag i verksamheten om uppdraget innebär direkt kontakt med barn eller unga som uppehåller sig vid institutionen.

Beträffande ägare till en privat institution skall denne, om det är aktuellt för personen i fråga att också arbeta eller regelmässigt uppehålla sig på institutionen, uppvisa politiattest för en statlig regional myndighet som ansvarar för barnskyddsfrågor.

Lagen om barneverntjenester uppställer också krav på obligatorisk kontroll av personer som skall godkännas som fosterföräldrar. Politiattest kan också begäras beträffande personer som skall erhålla uppdrag som t.ex. stödpersoner och tillsynspersoner samt privatpersoner som tar emot barn i avlastningssyfte. När sådana uppdrag innebär direkt kontakt med barn och unga som omfattas av barnevernloven, rekommenderas i föreskrifterna till lagen att man alltid skall kräva att få se en politiattest av den för uppdraget aktuella personen.

¹¹ Lov 1992-07-17 nr 100, Odelstingets proposition Ot prp nr. 61 (1997-98).

Politiattesten skall innehålla information om personen i fråga är misstänkt, tilltalad, ålagd föreläggande eller dömd för brott mot vissa bestämmelser i straffeloven, nämligen olika sexualbrott, företrädesvis övergrepp riktade mot barn, samt barnpornografibrott.

Den som har ålagts föreläggande eller är dömd för överträdelse mot något av de brott som skall antecknas i politiattesten, är utestängd från möjligheten att utföra arbete eller uppdrag inom socialtjänstens omsorg om barn och unga eller på institutioner vars verksamhet är inriktad mot denna målgrupp.

Politiattesten får var högst tre månader gammalt.

Sökande till anställning eller uppdrag inom de aktuella verksamheterna skall göras uppmärksamma på att det kan ställas krav på att de skall uppvisa politiattest. Om tjänst eller uppdrag utannonseras skall sådan upplysning lämnas i annonsen. Där skall också klargöras att en politiattest inte skall bifogas ansökningshandlingen, utan avkrävas endast den som erbjuds anställning eller uppdrag.

Den huvudman som har skyldighet att begära in politiattest av en tilltänkt anställd eller uppdragstagare har också skyldighet att bevara handlingen så länge den person som attesten avser innehar anställning eller uppdrag hos huvudmannen. När anställningsförhållandet eller uppdraget upphör skall politiattesten förstöras. Den är inte offentlig.

Den som har tillsynsansvar över kommunernas och institutionernas verksamhet kan kräva att få tillgång till politiattester beträffande personer som omfattas av bestämmelserna om registerkontroll.

Det norska Barne- och familjdepartementet har upplyst att man under hösten 2005 ämnar se över bestämmelserna om registerkontroll av personer som arbetar med barn och unga. Man skall då överväga om bestämmelserna skall utvidgas till att omfatta andra brott än sexuella övergrepp mot barn och om det skall läggas fram förslag till mer enhetliga bestämmelser om registerkontroll.