

Personlig integritet eller kontroll?

En analys av de motstående intressen som finns för
registerkontroll och dess förutsättningar som
rekryteringsverktyg



LUNDS UNIVERSITET
Ekonomihögskolan

Johanna Stigmar

Mastersuppsats i arbetsrätt, HARP23

Institutionen för handelsrätt

Vårterminen 2023

Handledare: Andreas Inghammar

Sammanfattning

Enskilda registerutdrag enligt 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister har ökat markant de senaste 20 åren. Från 40 000 utdrag år 2003 till 306 000 år 2022. Registerutdragen används främst av arbetsgivare i samband med anställning men det råder delade meningar kring användandet av registerutdrag på grund av dess integritetskänsliga karaktär. Syftet med 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister var aldrig att den skulle utnyttjas av arbetsgivare som ett slags ”strafflöshetsintyg” men med den ökning vi har sett de senaste åren kan vi se att farhågan har besannats. Som svar på detta har det vid flertalet tillfällen genomförts statliga utredningar med förslag på hur registerkontrollen kan hållas mer restriktiv. Senast i SOU 2014:48 föreslogs ett generellt förbud på registerkontroll som inte har stöd i lag men efter kritik från en del remissinstanser tillkom aldrig någon ny lag. 2019 gjordes en ny undersökning, SOU 2019:19, varav förslag på utökad skydd inom vissa branscher skulle införas som ett komplement till det generella förbud som föreslogs i SOU 2014:48. Det har nu gått fyra år sedan förslaget tillkom men fortfarande har inget generellt förbud eller utökad lagstöd tillkommit.

Denna uppsats undersöker i första hand de motstående intressen som finns för registerutdrag, å ena sidan skyddet för personlig integritet och å andra sidan arbetsgivarens intresse av att kontrollera sina anställda. Uppsatsen syftar även till att undersöka registerkontrollens förutsättningar som rekryteringsverktyg samt att, utifrån SOU 2014:48 och SOU 2019:19, diskutera de rättsliga konsekvenser som ett generellt förbud skulle kunna få i förhållande till registerkontrollens ändamål.

Vid en undersökning av de motstående intressen som finns är det tydligt att personlig integritet är det intresse som i majoriteten av fallen väger tyngst. Regeringen framhåller ett restriktivt förhållningssätt och inget tyder på att det skulle förändras. Samtidigt visar utredningen från SOU 2014:48 och Högsta domstolen på att det finns kraftiga begränsningar i registerkontrollens funktion som rekryteringsverktyg varför den ökade användningen också ifrågasätts. Ett generellt förbud är ett välkomnat förslag enligt majoriteten av remissinstanserna men det finns inga tecken på att ett förbud är på väg. Utformningen av det utökade lagförslaget lutar mot en fakultativ form. Lösningen på problemet är inte fler utredningar utan nu behöver ett beslut tas.

Nyckelord: Registerkontroll, brottsregister, personlig integritet, anställning

Abstract

Criminal background checks, using the section 9 request (9 § lagen (1998:620) om belastningsregister), has increased tremendously the last 20 years. From 40 000 requests 2003 to 306 000 requests 2022. Criminal background checks are most often used by employers in the employment procedure but there are disagreements whether it should be used or not because of the violation of privacy. The purpose with the section 9 request was never to be abused by employers to check the criminal status (strafflöshetsintyg), but only by looking at the increase in the last 20 years we can confirm that this has already come true. In response to this development, the government has investigated the matter several times to find ways to keep the criminal background checks more restricted. In an investigation from 2014 (SOU 2014:48) a general prohibition to check criminal records without support from law was suggested. The suggestion was criticized thus the proposition was never instituted. A new investigation from 2019 (SOU 2019:19) suggested an extension of the law in case the prohibition was to be implemented. Now four years have passed and still there is no sign of any prohibition nor extension of the law.

This thesis aims to examine the opposing interest regarding criminal background checks, the protection of the personal integrity versus employers' interest in controlling their employees. The thesis also aims to examine the conditions for criminal background checks as a tool for the recruitment process as well as to examine the legal consequences of establishing a general prohibition relative to the purpose with criminal background checks.

In an examination of the opposing interests, personal integrity is deemed of most importance. The government emphasizes a restrictive approach and there is no indication of change. At the same time the investigation from 2014 (SOU 2014:48) and the ruling from Högervall (Högervallsdomen) suggests that the use of background checks is of limited value to the recruiting process, thus there is reason to dispute the increased use. A general prohibition is an appreciated suggestion from most of the referral bodies (remissinstanserna), but there is nothing indicating such action is underway. The development of the extended proposition leans towards a facultative form (fakultativ registerkontroll). However, the solution to this matter is by no means more investigation, but a call for decision from the government.

Keywords: Criminal background checks, criminal records, personal integrity, employment

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	2
Abstract.....	3
Förkortningar	6
1. Inledning.....	7
<i>1.1. Bakgrund</i>	7
<i>1.2. Syfte och frågeställningar</i>	11
<i>1.3. Avgränsningar</i>	12
<i>1.4. Metod och material</i>	13
<i>1.5. Disposition</i>	15
2. Personlig integritet	17
<i>2.1. Bakgrund</i>	17
<i>2.2. Internationell rätt</i>	18
2.2.1. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	18
2.2.2. ILO:s riktlinjer	19
2.2.3. Europakonventionen.....	19
2.2.4. EU:s rättighetsstadga.....	21
2.2.5. Dataskyddsförordningen	21
<i>2.3. Svensk rätt</i>	24
2.3.1. Regeringsformen.....	24
2.3.2. Dataskyddslagen	25
2.3.3. Offentlighets- och sekretesslagen.....	26
3. Registerkontroll i arbetslivet	27
<i>3.1. Arbetsgivarens arbetslednings- och anställningsrätt</i>	27
<i>3.2. Lagen om belastningsregister</i>	28
<i>3.3. Formell registerkontroll</i>	29
3.3.1. Obligatorisk registerkontroll	30
3.3.2. Fakultativ registerkontroll	31
<i>3.4. Informell registerkontroll</i>	32
<i>3.5. Registerkontroll som rekryteringsverktyg</i>	33
4. Skyddsvärda intressen.....	38
<i>4.1. Integritetsskyddet</i>	38
<i>4.2. Andra skyddsvärda intressen</i>	42
4.2.1. Skydd för allmänna intressen	43
4.2.2. Skydd för tredje man.....	44
4.2.2.1. Verksamheter som arbetar med barn	44
4.2.2.2. Hälso- och sjukvård	46
4.2.2.3. Vård- och omsorg.....	47
5. Analys.....	51
<i>5.1. Vilka är de motstående intressena för registerkontroll och hur förhåller de sig till varandra?</i>	51

5.2. Vilka förutsättningar kan registerkontroll ha som verktyg i rekryteringsprocessen?	54
5.3. Vilka rättsliga konsekvenser skulle ett generellt förbud kunna få i förhållande till det ändamål som registerkontroll är ämnat att uppnå?	55
6. Slutsats.....	58
7. Käll- och litteraturförteckning	59
<i>Bilaga 1</i>	64

Förkortningar

EG = Europeiska gemenskapen (numera EU)

EKMR = Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonvention)

EU = Europeiska unionen

Europadomstolen = Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

FN = Förenta nationerna

GDPR = General Data Protection Regulations (Dataskyddsförordningen)

ILO = International Labour Organization

LO = Landsorganisationen i Sverige (arbetstagarorganisation)

OSL = Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

PUL = Personuppgiftslagen (1998:204)

RF = Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

SOU = Statens offentliga utredning

TCO = Tjänstemännens centralorganisation

1. Inledning

Kapitel 1 inleds med en bakgrund (avsnitt 1.1.) i ämnet som uppsatsen kommer att undersöka närmare. Därefter presenteras syfte och frågeställningar (avsnitt 1.2.). En redogörelse av avgränsningar kommer att göras i avsnitt 1.3. för att sedan i avsnitt 1.4. gå djupare in på den metod och det material som har använts. Kapitlet avrundas med en kortare disposition som redogör för uppsatsens innehåll (avsnitt 1.5.).

1.1. Bakgrund

Den 8 mars 2023 dömdes två personer för grov misshandel i Lunds Tingsrätt. Händelsen hade inträffat 6 augusti 2022 utanför Högevallsbadet i Lund kort efter att en incident om sexuellt ofredande hade inträffat inne på badhuset. En man befann sig inne på badhuset tillsammans med sin före detta partner och deras respektive barn. Stämningen inne på badhuset var stökig bland ett gäng pojkar. Pojkarna ska bland annat ha sexuellt ofredat mannens styvdotter genom att ha dragit ner hennes bikinitrosor. Uppträdandet ledde till en polisanmälan varav pojkarna avvisades från badplatsen av polisen. Även en av pojkarnas mamma var med inne i badhuset när händelsen inträffade. På en promenad på väg hem från badhuset rullar en bil upp jämte familjen varav två personer hoppar ut och börjar misshandla mannen framför hans familj. Under tiden mellan incidenten på badhuset och misshandeln sker samtal mellan mamman till en av pojkarna som avvisats från badplatsen och storebrodern till pojken som identifierades som en av gärningsmännen. Tingsrätten fann att bevisningen för händelseförloppet och vilka som var gärningsmännen var stark och kunde därmed meddela dom om grov misshandel för båda gärningsmännen.¹

I efterhand har det framkommit att båda gärningsmännen har jobbat som elevassistenter på en skola i Malmö. En av dem är fortfarande anställd men anställningen ska komma att upphöra så fort domen vunnit laga kraft. Gärningspersonerna var båda tidigare dömda för brott. Den ena var dömd för misshandel och narkotikabrott, den andra för stölder och inbrott.² Vid anställning av elevassistenter gäller, precis som vid annan anställning av personal som arbetar med barn i skola, att arbetsgivaren genomför en registerkontroll innan anställning sker.³ Detta är en

¹ Lunds tingsrätt dom, 2023-03-08, mål B 4016–22.

² Carlsson, Per, Dömda för misshandel vid Högevallsbadet i Lund jobbade som elevassistenter, *SVT nyheter*, publicerad 09-03-2023. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/domda-for-misshandel-vid-hogevall-i-lund-anstallda-som-elevassistenter> (hämtad 17-03-2023).

³ Se 2 kap 31 § skollagen (2010:800).

obligatorisk skyldighet för arbetsgivare enligt skollagen (2010:800). Innehållet i registerutdraget är begränsat⁴ vilket i Högevallsdomen innebar att informationen som visades upp i registret inför anställningarna av elevassistenter inte visade hela sanningen. De brott som gärningsmännen tidigare hade begått syntes inte varav konsekvenserna blev att båda personerna därför kunde anställas med tron om att de innehade ett blankt register.⁵

Utdrag ur belastningsregistret görs hos Polismyndigheten⁶. Registret förs av samma myndighet och innehåller integritetskänsliga uppgifter om brott och påföljder. På grund av informationens integritetskänsliga karaktär behöver noggranna utredningar om vem som får ta del av uppgifterna göras för att det inte ska strida mot det svenska grundlagsskyddet och de internationella regleringar som finns gällande personlig integritet (se kapitel 2).⁷ På vissa delar av arbetsmarknaden är registerkontrollen redan författningsreglerad (se kapitel 3). Den författningsreglerade registerkontrollen kan ge arbetsgivaren rätt att ta del av ett begränsat utdrag (fakultativ registerkontroll) eller ålägga arbetsgivaren en skyldighet att göra en kontroll (obligatorisk registerkontroll). På andra delar av arbetsmarknaden kan arbetsgivaren begära ut ett fullständigt utdrag ur belastningsregister som arbetssökande har rätt att hämta ut om sig själv med stöd av 9 § lag (1998:620) om belastningsregister. Detta kallas för informell registerkontroll och är inte författningsreglerad för arbetsgivaren.⁸ Statistik från statens offentliga utredningarna, SOU 2014:48⁹ och SOU 2019:19, visar på en markant ökning av de fullständiga utdragen ur belastningsregistret begärda av enskilda enligt 9 § lagen om belastningsregister de senaste åren. År 2018 uppgick antalet utdrag till nästan 290 000 medan motsvarande siffra endast uppgick till 40 000 år 2003.¹⁰ Senaste siffran från 2022 visar att cirka 306 000 utdrag har gjorts av enskilda.¹¹ Registerutdrag används framför allt i samband med rekrytering, det vill säga att den arbetssökande kontrolleras innan anställning.¹² SOU 2014:48 och SOU 2019:19 visar emellertid på att det i viss utsträckning även förekommer under

⁴ *Belastningskontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd*, SOU 2019:19 s. 103.

⁵ Carlsson, Per, Dömd för misshandel vid Högevallsbadet i Lund jobbade som elevassistenter, *SVT nyheter*, publicerad 09-03-2023. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/domda-for-misshandel-vid-hogevall-i-lund-anstallda-som-elevassistenter> (hämtad 17-03-2023).

⁶ Tidigare Rikspolisstyrelsen (innan år 2015). Se SOU 2019:19 s. 93.

⁷ SOU 2019:19, s. 77. Se även Backman, Christel (2012), *Criminal records in Sweden – regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers*, doktorsavhandling, (Göteborg: Göteborgs universitet), s. 14.

⁸ SOU 2019:19 s. 101.

⁹ *Registerutdrag i arbetslivet* SOU 2014:48.

¹⁰ SOU 2019:19 s. 115 och SOU 2014:48 s. 31.

¹¹ Statistisk hämtat från Polismyndigheten via mejl. Se bilaga 1.

¹² SOU 2014:48 s. 91 och SOU 2019:19 s. 154.

pågående anställningar vilket innebär att även redan anställda kontrolleras.¹³ Den senare typen av kontroll är däremot inte alls lika vanligt förekommande varför fokus i denna uppsats kommer att ligga på kontroll av arbetssökande.¹⁴ Den kraftiga ökningen av registerkontroll har återuppväckt diskussionerna och det finns delade meningar bland arbetsmarknadens aktörer kring användningen av registerutdrag. Till exempel menar Kriminalvården att registerkontrollen har en positiv inverkan genom att det ger arbetsgivaren kontroll över vilka som anställs.¹⁵ Denna kontroll bygger Arbetsgivaralliansen vidare på som menar på att det är en del av arbetsgivarens arbetsledningsrätt att fritt anställa personal till följd av att arbetsgivaren har ett löpande ansvar för sin verksamhet, medarbetare och kunder.¹⁶ Arbetsgivaralliansen menar således att arbetsledningsrätten därför bör vara så fri som möjligt utan onödiga hinder.¹⁷ Andra aktörer så som Brottsförebyggande rådet (Brå) menar snarare på att arbetsgivaren har fått en slags övertro på registerkontroll som rekryteringsverktyg och att det snarare riskerar att ge en falsk trygghet där arbetsgivaren ser bort från helheten och andra sätt att testa en persons lämplighet.¹⁸ Det är ett fåtal brott som klaras upp i domstol vilket innebär att långt ifrån alla brott syns i registret vilket i sin tur kan ge en falsk bild av en person.¹⁹

Diskussionerna om hur registerkontroll bör regleras i lagstiftningen har varit aktuellt under väldigt många år. I flera situationer har staten velat införa begränsningar för att hindra arbetsgivaren från att utnyttja den enskildes rätt att se sitt innehåll i sitt eget belastningsregister.²⁰ Det senaste förslaget om ett generellt förbud föreslogs i SOU 2014:48. Förslaget avsåg att förbjuda arbetsgivare att genomföra informell registerkontroll på arbetssökande.²¹ Ett sådant förbud skulle innebära att arbetsgivare inte längre skulle kunna ta registerkontroll på arbetssökande såtillvida de inte har stöd i lag.²² Aktörer så som LO och TCO

¹³ Framför allt rör det sig om kontroll av redan anställda när en person är placerad i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) (SOU 2019:19 s. 154). Undersökningen i SOU 2014:48 visar däremot på att vissa arbetsgivare även gör det av andra skäl, dock sker det i väldigt liten utsträckning (SOU 2014:48 s. 91).

¹⁴ SOU 2014:48 s. 91.

¹⁵ Kriminalvården, Remissyttrande över SOU 2014:48 ”Registerutdrag i arbetslivet”, Dnr 2014–18113, 2014-11-17, www.regeringen.se, s. 1 f.

¹⁶ Arbetsgivaralliansen, *Remissvar – Belastningsregisterkontroll i arbetslivet* (SOU 2019:19), Dnr A2019/00895/ARM, 2019-09-25, www.regeringen.se, s. 2.

¹⁷ Arbetsgivaralliansen, *Remissvar – Belastningsregisterkontroll i arbetslivet* (SOU 2019:19), Dnr A2019/00895/ARM, 2019-09-25, www.regeringen.se, s. 2.

¹⁸ Brottsförebyggande rådet (Brå), Remissyttrande över betänkandet – Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 0216/14, 2014-11-06, www.regeringen.se, s. 1.

¹⁹ Brottsförebyggande rådet (Brå), Remissyttrande över betänkandet – Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 0216/14, 2014-11-06, www.regeringen.se, s. 1.

²⁰ Dir. 2018:12 s. 4.

²¹ SOU 2014:48 s. 11.

²² Ibid s. 11.

var positiva till förslaget om ett generellt förbud men det framfördes även kritik från andra aktörer gällande förbudets omfattning.²³ Till exempel påpekade både Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv på att ett sådant förbud skulle kräva att lagstödet för vissa branscher på arbetsmarknaden i sådant fall skulle behöva utökas.²⁴ Även Arbetsgivarverket påpekade att ett sådant förbud skulle kunna riskera att inte få den effekt som är avsedd, det vill säga att begränsa spridningen av integritetskänslig information som berör enskilda individer.²⁵ Detta då det numera finns webbaserade tjänster som mot betalning erbjuder sig att samla in information om enskilda personer med hjälp av offentliga handlingar.²⁶ Genom offentlighetsprincipen som ingår i det svenska grundlagsskyddet har enskilda och massmedier rätt att ta del av allmänna handlingar inom statlig och kommunal verksamhet så till vida de inte är skyddade av sekretess.²⁷ De flesta allmänna handlingarna är offentliga, däribland domstolsbeslut, pågående ärenden med mera. Det innebär att den som vill få tag på information, motsvarande det i brottsregistret, kan ta del av det genom exempelvis domstolsbeslut.²⁸ Verksamheter som till exempel Verifiera AB²⁹ erbjuder numera en tjänst som mot betalning sammanställer den här typen av information.³⁰ För arbetsgivare innebär det således att det finns en alternativ väg att gå för att få fram samma information om enskilda arbetssökande som annars finns i brottsregistret. Den här typen av information innehåller dessutom vanligen mer uppgifter än

²³ Jmf till exempel remissyttrande från LO och TCO. LO, LOs yttrande över utredningen "Registerutdrag i arbetslivet" (SOU 2014:48), Dnr 20140282, 2014-11-04, www.regeringen.se, s. 1-2. Se även TCO, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr A2014/2465/ARM, 2014-11-10, www.regeringen.se, s. 1-6.

²⁴ SOU 2019:19 s. 16, 258. Jmf Arbetsgivaralliansen och Svenskt Näringsliv remissyttrande. Arbetsgivaralliansen, Registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, A2014-2465-ARM, 2014-11-07, www.regeringen.se, s. 1-3. Se även Svenskt Näringsliv, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 142/2014, 2014-11-07, www.regeringen.se, s. 1 ff.

²⁵ Arbetsgivarverket, Betänkandet registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se, s. 1 f.

²⁶ Arbetsgivarverket, Betänkandet registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se, s. 1 f.

²⁷ Regeringskansliet, offentlighetsprincipen, uppdaterad 2015-04-01, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>, hämtad 2023-04-28. Se även Sveriges domstolar, Detta blir offentligt, uppdaterad 2012-11-05, <https://www.domstol.se/domar-och-beslut/detta-blir-offentligt/>, hämtad 2023-04-28.

²⁸ Regeringskansliet, offentlighetsprincipen, uppdaterad 2015-04-01, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>, hämtad 2023-04-28. Se även Sveriges domstolar, Detta blir offentligt, uppdaterad 2012-11-05, <https://www.domstol.se/domar-och-beslut/detta-blir-offentligt/>, hämtad 2023-04-28.

²⁹ Se Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2023-02-02, mål nr 19538–22.

³⁰ Lindgren, Hannah, Kommuner och regioner lade 1,3 miljoner på kritiserade tjänsten Verifiera, *SVT nyheter*, publicerad 2022-09-28, <https://www.svt.se/kultur/kommuner-och-regioner-lade-1-3-miljoner-pa-kritiserade-tjansten-verifiera>, (hämtad 2023-04-28).

vad ett brottsregister i sig själv gör vilket gör sammanställningen ännu mer integritetskränkande än brottsregistret.³¹

Som svar på kritiken från remissyttrandena till SOU 2014:48 gjordes en utredningen på nytt (*Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd*, SOU 2019:19), varav ett förslag på utökat lagstöd inom fem utvalda branscher skulle bli aktuellt i de fall ett generellt förbud skulle träda i kraft.³² Bland dessa branscher ingick Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, finansiella företag med ledningsprövning samt verksamheter som utför vård- och omsorg i hemmet åt äldre personer och personer med funktionshinder.³³ I skrivande stund har det gått fyra år sedan SOU 2019:19 publicerades, men ännu har inget generellt förbud trätt i kraft.

1.2. Syfte och frågeställningar

Som statistiken ovan visar så har den informella registerkontrollen med stöd i 9 § lagen om belastningsregister ökat markant de senaste 20 åren. Denna ökning strider klart och tydligt mot ändamålet med lagstiftningen som från början enbart var till för att ge enskilda rätt att se information om sig själva snarare än att hejdlöst utnyttjas av arbetsgivare. Synen på användandet av registerutdrag präglas därför sedan länge av ett restriktivt förhållningssätt och staten har i flera sammanhang försökt hitta olika sätta att begränsa arbetsgivarens möjligheter att begära ett informellt registerutdrag.³⁴ Samtidigt kan arbetsgivaren i vissa situationer ha berättigade skäl till att vilja kontrollera arbetssökande som kan härledas till arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Till exempel kan det handla om att skydda allmänheten eller skydda särskilt utsatta grupper, så kallad tredje man.³⁵ Syftet med denna uppsats är att i första hand undersöka och analysera de motstående intressen som finns gällande registerkontroll. Det innefattar dels att redogöra för skyddet för den personliga integriteten, dels att framföra de berättigade intressen som en arbetsgivare kan ha för att kontrollera arbetssökande. Vidare ämnar uppsatsen diskutera registerkontrollens förutsättningar som rekryteringsverktyg för att slutligen analysera

³¹ Lindgren, Hannah, Kommuner och regioner lade 1,3 miljoner på kritiserade tjänsten Verifiera, *SVT nyheter*, publicerad 2022-09-28, <https://www.svt.se/kultur/kommuner-och-regioner-lade-1-3-miljoner-pa-kritiserade-tjansten-verifiera>, (hämtad 2023-04-28). Se även Arbetsgivarverket, Betänkandet registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se, s. 1 f.

³² SOU 2019:19 s. 16.

³³ Ibid s. 16.

³⁴ SOU 2019:19 s. 115. Dir. 2018:12 s. 4.

³⁵ SOU 2019:19 s. 257.

vilka konsekvenser ett generellt förbud kan få i förhållande till det ändamål som registerkontroll är ämnat att uppnå.

För att uppnå syftet kommer följande frågor att besvaras i uppsatsen:

- Vilka är de motstående intressena för registerkontroll och hur förhåller de sig till varandra?
- Vilka förutsättningar kan registerkontroll ha som verktyg i rekryteringsprocessen?
- Vilka rättsliga konsekvenser skulle ett generellt förbud kunna få i förhållande till det ändamål som registerkontroll är ämnat att uppnå?

1.3. Avgränsningar

När man talar om registerkontroll är det vanligaste att man tänker på belastningsregistret som finns att hämta ut hos Polismyndigheten. Det finns dock även andra register som kan få betydelse, dessa är till exempel misstankeregistret (vilket även hämtas hos Polismyndigheten) och registret som finns att hämta hos Försäkringskassan.³⁶ I denna uppsats är det belastningsregistret som är av intresse dels på grund av att det är belastningsregistret som används i rekryteringsprocessen, dels för att det är utdraget av belastningsregistret som har ökat markant de senaste 20 åren (avsnitt 1.1.). Uppsatsen kommer därför att avgränsas till att enbart behandla kontroll av belastningsregister. Vidare kommer uppsatsen att enbart diskutera registerkontroll i samband med anställning. Registerkontroll förekommer även i andra situationer så som under pågående anställning³⁷ men då detta inte är lika vanligt förekommande och betydligt mer integritetskränkande skulle det kräva en undersökning för sig.³⁸ Fokus kommer därför att ligga på att diskutera registerkontroll av arbetssökande.

Som nämnt i bakgrunden (avsnitt 1.1.) finns det två typer av registerkontroll, formell och informell. För att kunna problematisera registerkontroll i arbetslivet kommer båda formerna att beröras, däremot kommer ett större fokus att ligga på den informella kontrollen i analysen av den anledning att det är den informella kontrollen som i första hand har varit i blickfånget i samhällsdebatterna. Det är den informella utdraget som har ökat de senaste åren³⁹ och som varit utgångspunkten i statens offentliga utredningar (SOU 2014:48 och SOU 2019:19). De formella

³⁶ *Integritetsskydd i arbetslivet* SOU 2009:44 s. 17.

³⁷ Till exempel får registerkontroll göras under pågående anställning i verksamheter som placerats i säkerhetsklass i enlighet med 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

³⁸ SOU 2014:48 s. 91.

³⁹ Se avsnitt 1.1.

kontrollerna har tillskillnad från de informella kontrollerna redan stöd i lag vilket därför inte väckt samma diskussioner som den icke lagstadgade kontrollen gjort.

1.4. Metod och material

Metod är det tillvägagångssätt man, med hjälp av material, använder för att svara på en frågeställning. I det traditionella rättsvetenskapliga arbetet handlar det om att identifiera relevanta rättskällor och hur dessa källor används.⁴⁰ I detta arbete kommer en rättsdogmatisk metod att användas för att kunna besvara aktuella frågeställningar. Rättsdogmatiken är en kvalitativ metod som är vanligt förekommande hos både praktiker och akademiker.⁴¹ En forskare, liksom en advokat eller domare, söker svaren genom att studera gällande rätt.⁴²

”Rättsdogmatiken – som är av störst omedelbar betydelse för praktikern – tar sin utgångspunkt i rättskällorna och går ut på att fastställa vilka rättsregler som finns (*de lege lata*) eller bör stiftas av lagstiftaren (*de lege ferenda*) och att precisera deras innehåll.”⁴³

Medan *de lege lata*-argumentationen beskriver det aktuella rättsläget, avser *de lege ferenda*-argumentationen snarare förslag på lösningar på problem som ännu inte är lösta och som därför ännu inte är lagstiftade.⁴⁴

Analysen i en rättsdogmatisk metod grundar sig i de relevanta rättskällor som använts till skillnad från empiriska metoder som snarare använder observationer eller mätningar.⁴⁵ En annan viktig del i analysen är den tid som praktikern eller akademikern tar sig för att analysera argument som är för eller mot en lösning på ett visst problem.⁴⁶ Eftersom denna uppsats ämnar att beröra både existerande lag och förslag på lag som ännu i trätt i kraft innebär det att en analys kommer att göras både *de lege lata* men även *de lege ferenda*. Likaså kommer argumentationen i analysen att grunda sig i de motstående intressen som kan finnas på området.

⁴⁰ Sandgren, Claes (2015). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*. 3 uppl. Norstedts juridik: Stockholm, s. 39.

⁴¹ Sandgren (2015) s. 43.

⁴² Lehrberg, Bert (2021). *Praktisk juridisk metod*. 13 uppl. Iusté: Uppsala, s. 31.

⁴³ Lehrberg (2021) s. 203.

⁴⁴ Kleineman, Jan i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (2018). *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Studentlitteratur: Lund, s. 36.

⁴⁵ Sandgren (2015) s. 44.

⁴⁶ Kleineman i Nääv och Zamboni (2018), s. 36.

En rättsdogmatisk metod använder sig av ett begränsat antal källor främst i form av lag, förarbeten, rättspraxis och doktrin.⁴⁷ Grundbulten i denna uppsats bygger på de lagar som finns inom valt ämnesområde, till exempel lagen (1998:620) om belastningsregister. Uppsatsen kommer dock i första hand att vila på material från förarbeten i form av utredningsbetänkanden (SOU) och propositioner där lagförslag och motstående intressen diskuteras. Detta då hela uppsatsen främst bygger på att utreda och analysera den problematik som finns inom valt ämnesområde. Även doktrin och rättspraxis kommer att tilldelas betydelse i den mån de utgör ett värdefullt komplement till förarbetena.

Förutom en traditionell rättsdogmatisk metod kommer även internationell rätt att användas för att uppnå syftet och kunna besvara frågeställningarna. Därför blir det också lämpligt att redogöra för EU-rättslig metod och de andra internationella rättskällorna.

Den EU-rättsliga metoden bygger på EU-rätten som fungerar som en autonom rättsordning där metoden beskriver hur EU-rättsliga källor ska hanteras.⁴⁸ I och med medlemskapet i EU har EU-rätten getts företräde framför nationell rätt.⁴⁹ Det finns en rad olika EU-rättsliga källor men några av de vanligaste är primärrätten som innehåller de grundläggande fördragen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan), sekundärrätten, domstolspraxis från EU-domstolen och tribunalen samt doktrin. Primärrätten, rättighetsstadgan och delar av sekundärrätten är exempel på bindande rättskällor som innebär att de som tillämpar reglerna är skyldiga att följa dem. Även domstolspraxis har en bindande effekt i princip. Andra delar av sekundärrätten och doktrinen är icke bindande och således enbart vägledande.⁵⁰ Grundbulten inom EU utgörs av primärrätten. Den har därför tillskrivits särskild betydelse och fungerar som den överordnade rättskällan inom EU-rätten. Vid konflikt mellan primärrätt och sekundärrätt gäller alltså primärrätten.⁵¹ När det gäller rättighetsstadgan har den kommit att få samma betydelse som primärrätten vilket innebär att den ska tilldelas samma rättsliga värde som primärrätten.⁵² Vid tolkning av EU-rätten är det EU-domstolen som har fått den viktiga rollen att se till så att den följs. Domstolens praxis kan få enorm betydelse då vissa EU-rättsliga regler

⁴⁷ Sandgren (2015) s. 43.

⁴⁸ Reichel, Jane i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (2018). *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Studentlitteratur: Lund, s. 109.

⁴⁹ Hettne, Jörgen och Oetken Eriksson, Ida (2011). *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. 2 uppl. Norstedts juridik: Stockholm, s. 173.

⁵⁰ Hettne & Oetken Eriksson (2011) s. 40.

⁵¹ *Ibid* s. 42 f.

⁵² *Ibid* s. 135.

är så vagt formulerade att domstolens yttrande kan vara avgörande vägledning för hur EU-regeln ska tolkas. När en nationell domstol begär ett förhandsavgörande i EU-domstol blir avgörandet, efter domslut, bindande för den nation som begärt förhandsavgörandet.⁵³ I denna uppsats kommer främst EU:s rättighetsstadga och GDPR (sekundärrätt) att användas för att redogöra för regleringen av skyddet för den personliga integriteten (kapitel 2).

Även de internationella rättskällorna kommer att tilldelas betydelse vid redogörelsen för skyddet för den personliga integriteten. De internationella källor som kommer att beröras är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, ILO:s riktlinjer och Europakonventionen. I en alltmer globaliserad värld får de internationella instrumenten en allt viktigare roll. Internationella arbetsnormer som upprättats genom exempelvis ILO:s konventioner och rekommendationer möjliggör samordning och gränsöverskridande samarbeten mellan världens länder. Internationella instrument så som ILO blir viktiga för utvecklingen av den internationella arbetsrätten och får betydelse för både länder och företag som verkar globalt.⁵⁴ ILO:s riktlinjer har ingen bindande verkan utan fungerar i stället som rekommendationer.⁵⁵ Fortfarande kan de tilldelas betydelse i den mån de kan fungera som en internationell arbetsnorm hos länder och företag som skriver under så kallade globala kollektivavtal. Globala kollektivavtal blir allt vanligare och de flesta avtalen innehåller numera många ILO bestämmelser som fungerar som en miniminivå för vad som är accepterat. Avtalen sätter således en standard för internationella arbetsnormer.⁵⁶ Av den anledningen kommer även de internationella källorna att få viss betydelse i denna uppsats.

1.5. Disposition

Uppsatsen är uppdelad i sex kapitel. Det första kapitlet introducerar ämnesval samt syfte och frågeställningar. Även avgränsningar samt metod och material presenteras i det inledande kapitlet. I de tre nästföljande kapitel kommer nödvändigt material för uppsatsen att redogöras för.

I uppsatsens andra kapitel ges en fördjupad inblick i de regleringar som finns på området personlig integritet. En djupdykning görs i både den internationella och den nationella rätten

⁵³ Hettne & Oetken Eriksson (2011) s. 49 ff.

⁵⁴ Avelar Pereira, Fabiana (2021). *Global Framework agreements. A response to urgent global labour concerns*, doktorsavhandling, (Lund: Ekonomihögskolan vid Lunds universitet - LUSEM), s. 64, 105.

⁵⁵ SOU 2019:19 s. 81.

⁵⁶ Avelar Pereira (2021) s. 66.

där kopplingar mellan de olika regleringarna görs. Syftet med detta kapitel är att tydliggöra ramen för den personliga integriteten och på vilket sätt integritetsfrågan är aktuell i förhållande till diskussionerna om registerkontroll rent juridiskt.

I tredje kapitlet görs en redogörelse av registerkontroll i arbetslivet. Kapitlet inleds med en genomgång av existerande lag för belastningsregister för att sedan i följande två avsnitt gå in mer specifikt på formell och informell registerkontroll. Redogörelsen syftar till att ge en inblick i hur registerkontroll fungerar i Sverige och vilka skillnader som finns mellan olika typer av registerkontroll beroende på verksamhet. Kapitlet avslutas med en diskussion om registerkontrollens förutsättningar och begränsningar som rekryteringsverktyg i en rekryteringsprocess.

Uppsatsens fjärde kapitel behandlar de motstående skyddsvärda intressen som finns, dels intresset att skydda den enskildes personliga integritet dels att skydda andra intressen som kan väga tyngre. På de områden där registerkontroll redan har lagstöd har i första hand med verksamheter som jobbar med barn att göra. Även andra skyddsvärda intressen diskuteras i kapitlet för att sedan i analysen kunna göra en jämförelse i hur dessa olika intressen förhåller sig till varandra.

Uppsatsens femte kapitel analyserar de tre aktuella frågeställningarna som nämns i det inledande kapitlet med utgångspunkt i det som redogjorts för i kapitel två, tre och fyra. Uppsatsen avslutas med en kortare slutsats i kapitel sex.

2. Personlig integritet

I detta kapitel kommer regleringen av personlig integritet att redogöras för. Kapitlet inleds med en kortare bakgrund om regleringens framväxt i Sverige (avsnitt 2.1.). Därefter görs en övergripande beskrivning av dels den internationella rätten (avsnitt 2.2.), dels den nationella rätten (avsnitt 2.3.).

2.1. Bakgrund

Integritetsfrågorna fick stor uppmärksamhet i Sverige under 1960- och 1970-talet. Det var i samband med utvecklingen av ny teknologi, så som bild- och ljudinspelning, som oron om de ökade riskerna för intrång i privatlivet kom på tal. Integritetsfrågorna blev ett omdiskuterat ämne och en integritetsskyddskommitté tillsattes för att reda ut frågorna vilket ledde till en rad förändringar på området så som skydd mot avlyssning och lagen om namn och bild i reklam. Förändringarna skedde dock inte utan problem. Dels fanns (och finns fortfarande) det svårigheter med att definiera begreppet personlig integritet, dels var åsikterna delade om hur integritetsskyddet borde utformas.⁵⁷ Integritetsskyddskommitténs lagförslag under 1980-talet grundades på skadestånd och straffrätt samtidigt som förstärkningen av integritetsskyddet utmanade de redan existerande grundlagsprinciperna. Detta möttes av hård kritik som i sin tur innebar att integritetsfrågan lades på hyllan under en längre period. Först i samband med Sveriges medlemskap i EU blev integritetsfrågan aktuell igen.⁵⁸ Straffrättsliga sanktioner för integritetsskyddet utformades först efter ett uppmärksammat fall i Europadomstolen (2013)⁵⁹ där en tonårsflicka smygfilmats av sin styvfar i badrummet. Målet uppmärksammades då flickan inte haft något nationellt lagstöd till det agerande som styvfadern handlat efter. Sverige ålades att betala skadestånd till flickan på grund av bristande förpliktelser enligt artikel 8 EKMR. Det uppmärksammade målet blev startskottet för fler straffrättsliga regler till skydd för den personliga integriteten.⁶⁰ Integritetsskyddet fortsätter att förstärkas på flera områden, inte minst genom ikraftträdandet av den senaste dataskyddsförordningen 2016/679 även känd som GDPR (avsnitt 2.2.5.). Stora steg tas för att fortsatt förstärka skyddet mellan den enskilda och det allmänna och framväxten av regleringen som för flera år sedan kunde uppfattas som trög har numera tagit rejäl fart.⁶¹

⁵⁷ Chamberlain, Johanna (2022). Stig Strömholm och vägen till ett skadeståndsrättsligt integritetsskydd. *Svensk Juristtidning*. (7). s. 642 f.

⁵⁸ Chamberlain (2022) s. 644 f.

⁵⁹ För mer läsning se *Söderman v. Sweden*, no. 5786/08, 12 november 2013. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128043>.

⁶⁰ Chamberlain (2022) s. 648 f.

⁶¹ Ibid s. 651 f.

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet personlig integritet. Försök har gjorts i flera utredningar men en allmänt accepterad definition har ännu inte tagit form. I samband med en utredning om *Skyddet av den personliga integriteten – Kartläggning och analys* (SOU 2007:22) gjorde den tillsatta integritetskommittén en redogörelse av begreppet. Omfattningen av begreppets innebörd har inte tillkommit genom en entydig och allmänt accepterad definition utan i stället har den uppkommit som ett resultat av de skyddsregler som växt fram genom åren. Andra begrepp som använts i likartat sammanhang är exempelvis den som används i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (avsnitt 2.2.2.). EU-stadgan innehåller även liknande begrepp som rätt till integritet och rätt till respekt för privatliv och familjeliv och skydd av personuppgifter (avsnitt 2.2.3.).⁶² Även i utredningen *Personlig integritet i arbetslivet* (SOU 2002:18) har en redogörelse av begreppet gjorts.

”Utredningen har gjort en genomgång av åtskillig svensk och utländsk litteratur i ämnet för att söka finna svaret på denna fråga. Det har emellertid visat sig att begreppet personlig integritet inte är så lättfångat. Stora ansträngningar har gjorts för att definiera det men någon kortfattad generell konkretisering av begreppets språkliga innebörd har utredningen inte kunnat finna. Men som en klar gemensam nämnare framstår 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.”⁶³

En entydig och allmänt accepterad definition är med andra ord svår om inte omöjlig att finna. Inte heller är det nödvändigt för att kunna använda begreppet i denna uppsats. Integritetsskyddskommittén i SOU 2007:22 menar på att en sådan definition ändå inte skulle få ett meningsfullt syfte om varje situation kopplat till integritet pekades ut.⁶⁴ Begreppet personlig integritet kommer därför att i denna uppsats att lämnas utan någon närmare definition.

2.2. Internationell rätt

2.2.1. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Den internationella rätten för personlig integritet tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som antogs 1948. Den allmänna förklaringen består av 30 artiklar som beskriver de grundläggande och universella fri- och rättigheterna. Den

⁶² *Skyddet för den personliga integriteten - kartläggning och analys*, SOU 2007:22 (del 1) s. 52 f.

⁶³ *Personlig integritet i arbetslivet*, SOU 2002:18, s. 53.

⁶⁴ SOU 2007:22 (del 1) s. 63.

allmänna förklaringen är inte juridiskt bindande men spelar såväl en viktig roll i många andra juridiskt bindande fördrag och konventioner.⁶⁵ Artikel 12 i förklaringen lyder enligt följande:

”Ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.”⁶⁶

Enligt artikel 29 är inskränkningar i artikel 12 enbart tillåtna om de förekommer i lag och uteslutet syftar till att ta hänsyn till och respektera andras fri- och rättigheter samt tillgodose det demokratiska samhällets krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.⁶⁷

2.2.2. ILO:s riktlinjer

ILO är ett av FN:s fackorgan som arbetar med frågor som berör arbetslivet. ILO har utarbetat riktlinjer till skydd för enskildas personuppgifter (Protection of workers’ personal data. An ILO code of practice, 1997). Dessa riktlinjer fungerar enbart som rekommendationer och är därmed inte rättsligt bindande.⁶⁸ I punkten 6.5.1.c. anges att arbetsgivare inte ska inhämta information om arbetstagares tidigare förbrytelser. Vid särskilda omständigheter får sådan information dock inhämtas om det är relevant för anställningsbeslutet och i enlighet med nationell lagstiftning (punkten 6.5.2.). I begreppet arbetstagare ingår både nuvarande och tidigare arbetstagare samt arbetssökande.⁶⁹

2.2.3. Europakonventionen

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) antogs 1950 av Europarådet och har sedan ratificeringen gällt som svensk lag.⁷⁰ Europarådet bildades efter andra världskriget med uppgiften att främja respekten för mänskliga rättigheter genom samarbete mellan de europeiska staterna. EKMR bygger till stor

⁶⁵ Svenska FN-förbundet, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, *Svenska FN-förbundet*, <https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/vad-gor-fn/fns-arbete-med-manskliga-rattigheter/den-allmanna-forklaringen-om-de-manskliga-rattigheterna/> (hämtad 2023-02-01).

⁶⁶ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948. Art. 12. <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/Allmanforklaringomdemanskligarattigheterna.pdf>.

⁶⁷ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948. Art. 29. <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/Allmanforklaringomdemanskligarattigheterna.pdf>.

⁶⁸ SOU 2019:19 s. 81.

⁶⁹ International Labour Organization (ILO). Protection of workers’ personal data, An ILO code of practice. Punkt 3.4., International Labour Office, Geneva, 1997, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf.

⁷⁰ Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders (2022). *Europarättens grunder*. 7 uppl., Norstedts Juridik: Stockholm, s. 158.

del på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som hade utkommit två år tidigare men som till skillnad från förklaringen skulle vara rättsligt bindande.⁷¹ I dagsläget gäller Europakonventionen indirekt i EU genom de allmänna rättsprinciper som finns inom unionsrätten. I artikel 8 beskrivs rätten till skydd för privat- och familjeliv. Inskränkning tillåts enbart med stöd av lag och med hänsyn till nationell och allmän säkerhet, landets ekonomiska välfärd, förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa, moral eller för andra personers fri- och rättigheter.⁷² Artikel 8 innebär inte enbart att offentliga myndigheter ska avstå omotiverade inskränkningar utan också arbeta med positiva åtgärder för att den enskilde i förhållande till andra enskilda ska tillförsäkras respekt för sin rätt till skydd för privat- och familjeliv.⁷³ Vid brott mot de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna i Europakonventionen är det Europadomstolen i Strasbourg som dömer.⁷⁴ Europadomstolen är helt fristående från EU och ska således inte förväxlas med EU-domstolen.⁷⁵

I november 2012 prövade Europadomstolen en fråga om kränkning av privatliv enligt artikel 8 mellan en enskild person och Förenade Kungariket (Nordirland). Frågan om kränkning uppkom i samband med att en enskild person, nekats anställning vid uppvisande av registerutdrag som innehöll en varning. Varningen tillkom efter att personen under en dag, försvunnit med sitt barnbarn i mån om att hindra en avresa till Australien. På grund av de förmildrade omständigheterna väcktes inget åtal, men personen i fråga tilldelades i stället en varning som vid det aktuella tillfället skulle finnas kvar i registret i fem år om inget nytt brott begicks. Denna regel kom senare att ändras till att gälla utan någon tidsbegränsning vilket innebar att varningen skulle komma att finnas kvar efter fem år. Europadomstolen konstaterade att denna ändring innebar en förlust av anställning och att detta kunde upprepas igen så länge varningen fanns kvar i registret. Vidare konstaterade domstolen att det rörde sig om känsliga personuppgifter som faller inom ramen för en persons privatliv enligt artikel 8 EKMR varför det var särskilt viktigt att ha tydliga regler kring behandling, användning och lagring av sådana uppgifter. Domstolen fann att Nordirland varken hade tydliga regler gällande bevarande och utlämnande

⁷¹ Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 5 uppl., Norstedts Juridik: Stockholm, s. 17.

⁷² Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art. 8. Rom 4 november 1950, https://www.echr.coe.int/documents/convention_swe.pdf; Se även Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art. 8.

⁷³ SOU 2019:19 s. 79; SOU 2014:48 s. 32 f.

⁷⁴ Sveriges domstolar, *Domstolar i Europa*, uppdaterad 2019-09-16, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/domstolar-i-europa/>, hämtad 2023-02-01.

⁷⁵ Bernitz och Kjellgren (2022) s. 158.

av personuppgifter eller skiljde mellan olika brott baserat på dess art och tid för när händelsen inträffat. Otydligheterna stred således mot den enskildes rätt till respekt för privatliv enligt artikel 8 EKMR.⁷⁶

2.2.4. EU:s rättighetsstadga

Den personliga integriteten skyddas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan utgör en del av primärrätten⁷⁷ och är rättsligt bindande för medlemsstaterna vilket innebär att den gäller framför nationell rätt när unionsrätten tillämpas.⁷⁸ Rättighetsstadgan innehåller många av de rättigheter och principer som finns i EKMR men i vissa delar av innehållet går stadgans rättigheter även utöver innehållet i konventionen.⁷⁹ Stadgan får således inte inskränka på de rättigheter som finns i Europakonventionen men får likväl tillförsäkra en högre skyddsnivå.⁸⁰ Rättigheterna i stadgan har en *vertikal direkt effekt* vilket innebär att rättighetsskyddet i första hand tillförsäkras den enskilda i förhållande till det allmänna. Med *direkt effekt* menas den effektivitetsprincip som innebär att det är stadgan som ska tillämpas i de fall att nationella bestämmelser skulle strida mot stadgan.⁸¹ Rätten till integritet, respekt för privat- och familjeliv samt skydd av personuppgifter regleras i artikel 3, 7 och 8. Inskränkningar får i artikel 52, i enlighet med annan internationell rätt, enbart göras med stöd av lag och om det anses nödvändigt gentemot allmänt samhällsintresse eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (proportionalitetsprincipen).⁸²

2.2.5. Dataskyddsförordningen

Det första dataskyddsdirektivet (95/46/EG)⁸³ antogs 1995 av dåvarande EG. Regleringen som dock hade sin utformning från 90-talet var både svår att anpassa till den snabba utvecklingen av internet och svår att tolka vilket innebar att behovet av att upprätta ett nytt dataskydd som skulle vara bättre anpassad till vår moderna värld blev aktuellt inom några år. Den globala

⁷⁶ *M.M. v. The United Kingdom*, no. 24029/07, 13 November 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114517>; Se även Legal summary, *Information note on the Court's case-law No 157*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-7300>.

⁷⁷ Utgör den högsta nivån inom den unionsrättsliga normhierarkin. Bernitz och Kjellgren (2022) s. 150.

⁷⁸ SOU 2019:19 s. 80; Se även Nyström, Birgitta (2021). *EU och arbetsrätten*. 6 uppl. Norstedts Juridik: Stockholm, s. 95 f.

⁷⁹ Nyström (2021) s. 100.

⁸⁰ Bernitz och Kjellgren (2022) s. 164.

⁸¹ *Ibid* s. 154 f.

⁸² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C326/02), artikel 52; Se även Bernitz och Kjellgren (2022) s. 151.

⁸³ Europaparlamentets och rådets 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.

utvecklingen i världen ledde till att EU-kommissionen år 2012 lämnade ett nytt lagförslag om en ny EU-förordning. 2015 kunde EU enas om ny lagstiftning och 2018 genomfördes två stora reformer nämligen, dataskyddsförordningen (GDPR)⁸⁴ och dataskyddsdirektivet^{85,86}. Reformerna innebar en förstärkning i både dataskyddet och integritetsfrågorna. I svensk lagstiftning innebar det att två nya lagar togs fram som ett komplement till dataskyddsförordningen - lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Den nya dataskyddsförordningen kom att ersätta det tidigare dataskyddsdirektivet (95/46/EG).⁸⁷

Av artikel 2 punkt 1 GDPR framgår följande om hur förordningen ska tillämpas:

Denna förordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.⁸⁸

Förordningen bygger på Europarådets dataskyddskonvention från 1981⁸⁹ men regelverket har utvecklats mycket sedan dess.⁹⁰ Bland annat regleras uppgifter om grundläggande principer om behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvarig, vem som har tillsyn över personuppgiftsbehandlingen och sanktioner mot de som inte följer förordningens krav.⁹¹ Av artikel 2 punkt 2 (a-d) GDPR framgår vilka som inte berörs av förordningen. Till exempel berörs inte myndigheter som är behöriga att utföra personuppgiftsbehandling i syfte att ”förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten.”⁹²

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁸⁶ Öman, Sören. *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar*, (2022, version 2A, JUNO), under rubriken ”Kort historik”.

⁸⁷ SOU 2019:19 s. 82.

⁸⁸ Artikel 2 punkt 1 GDPR.

⁸⁹ 1981 års konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

⁹⁰ Öman, Sören. *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar*, (2022, version 2A, JUNO), under rubriken ”Kort historik”.

⁹¹ SOU 2019:19 s. 82.

⁹² Artikel 2 punkt 2 (d) GDPR.

I artikel 4 GDPR beskrivs vad som menas med personuppgifter och behandling. Begreppen definieras enligt följande:

I denna förordning avses med

1. *personuppgifter*: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (nedan kallad en registrerad), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet,
2. *behandling*: en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring,

För att det ska handla om behandling av personuppgifter behöver åtgärden dels rymmas inom begreppet personuppgifter, dels begreppet behandling. Båda begreppen ska tolkas i vid mening.⁹³ Ett registerutdrag från brottsregistret innehåller uppgifter om lagöverträdelse som kan kopplas till en viss person med ett visst namn och personnummer⁹⁴ därav går registerutdrag inom begreppet personuppgifter. Behandling av personuppgifter, i detta fall registerutdrag, innefattar i sin tur mer eller mindre alla åtgärder⁹⁵ vilket innebär att till exempel insamling, lagring eller spridning av registerutdrag skulle medföra behandling av personuppgifter enligt definitionen i artikel 4 punkt 2 GDPR. Om vi går tillbaka och tittar på artikel 2 punkt 1 GDPR kan åtgärden innefatta automatisk, delvis automatisk eller manuell behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Till exempel om ett registerutdrag kontrolleras och sedan samlas in och förs över digitalt i ett system innebär det att personuppgiften behandlas delvis automatiskt. Likaså kan arbetsgivaren kontrollera ett

⁹³ Törngren, David. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) artikel 2, Lexino, 2019-04-30, (JUNO).

⁹⁴ SOU 2019:19 s. 93 f.

⁹⁵ Westman, Daniel. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) artikel 4 punkt 2. Karnov, 2022-07-01, (JUNO).

registerutdrag för att sedan lagra utdraget i en personalmapp vilket innebär att behandling av personuppgiften sker manuellt.⁹⁶ Av artikel 2 punkt 2 (d) har särskilt angivits att myndigheter med behörighet att behandla personuppgifter inte berörs av GDPR. Likaså omfattas privata aktörer som har en lagstadgad skyldighet att genomföra registerkontroll.⁹⁷

2.3. Svensk rätt

2.3.1. Regeringsformen

I svensk rätt skyddas den personliga integriteten bland annat i regeringsformen (1974:152). I 1 kap 2 § fjärde stycket RF anges målsättningen för den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningen har inte någon bindande verkan för det allmänna vilket gör att målsättningen i sig inte kan ge upphov till några individuella rättigheter.⁹⁸ Den individuella rättigheten kan i stället utläsas i 2 kap 6 § andra stycket RF vilket lyder enligt följande:

2 kap 6 § 2 st RF

[...] Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Lag (2010:1408).

2 kap 6 § andra stycket RF tillkom i samband med ändringarna 2010 vilket innebar en förstärkning i integritetsskyddet utöver den kroppsliga integriteten (se 2 kap 6 § första stycket RF). Skyddet gäller enbart mot det allmänna och inte mellan enskilda individer. Enligt Integritetsskyddskommitténs bedömning i en utredning⁹⁹ var en utvidgning i grundlagen nödvändig för att kunna tillvarata den enskildes intresse om att skydda informationen om sina personliga förhållanden. Den enskildes intresse hade ett tillräckligt starkt skyddsvärde för att motivera en förstärkning av grundlagsskyddet.¹⁰⁰

⁹⁶ Jfr Törngren, David. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) artikel 2, Lexino, 2019-04-30, (JUNO).

⁹⁷ SOU 2019:19 s. 141.

⁹⁸ Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*, s. 128.

⁹⁹ Integritetsskyddskommittén verkade mellan åren 2004–2008. I uppdraget ingick att kartlägga och värdera integritetsbegränsande lagstiftning och ge förslag på generell lagstiftning för att förstärka den personliga integriteten. Kommitténs utvärdering redovisades i SOU 2007:22, del 1 och 2, och kom att utlysa hård kritik gentemot hanteringen av integritetsskyddet i lagstiftningen. Integritetsaspekterna ansågs behöva mer uppmärksamhet i samband med framtagandet av ny lagstiftning. Denna utredning låg till grunden för framtagandet av det nya grundlagsskyddet (bland annat 2 kap 6 § andra stycket RF). För vidare läsning se Abrahamsson, Olle (2009). Integritetsskydd med eller utan förnuft. *Svensk Juristtidning*, (4), s. 421. Jfr Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175 ff.

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:80, s. 173 ff.

Inskränkningar i 2 kap 6 § andra stycket får enbart förekomma genom begräsningar i lag enligt 2 kap 20 § andra punkten RF och får enbart göras för att tillgodose de ändamål som gäller i enlighet med 2 kap 21 § RF. Ändamålen ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, den så kallade proportionalitetsprincipen.¹⁰¹ Förutom i EU-rätten uttrycks proportionalitetsprincipen även inom regeringsformen.¹⁰²

2.3.2. Dataskyddslagen

Den första dataskyddslagstiftningen genomfördes i Sverige år 1973, datalagen (1973:289). Datalagen reglerade då enbart dataregister och innehöll inga regler om behandling av personuppgifter. Tillstånd krävdes för att få upprätta ett dataregister med personuppgifter och behandlingen av personuppgifter ställdes som ett skräddarsytt krav för att kunna få ett tillstånd från dåvarande Datainspektionen (numera Integritetsskyddsmyndigheten). I samband med EG:s antagande av dataskyddsdirektivet (95/46/EG) 1995 innebar det en förändring i svensk lagstiftning varför personuppgiftlagen (1998:204) upprättades. Personuppgiftlagen (PUL) ersatte den gamla datalagen.¹⁰³ Numera gäller inte PUL. EU:s stora reformering 2018 (se avsnitt 2.2.5) har i stället lett till att Sverige fått anta GDPR som sedan kompletteras med ytterligare två lagar på nationell nivå, dataskyddslagen (2018:218) och förordningen (2018:219).

Dataskyddslagen innehåller ett förtydligande om hur personuppgifter får behandlas. I 1 kap 1 § dataskyddslagen framgår att de termer och uttryck som finns i GDPR har samma betydelse i denna lag. Därmed används samma definition av personuppgifter och behandling i dataskyddslagen som i GDPR (avsnitt 2.2.5.). Lagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning vilket innebär att avvikande lagstiftning så som registerförfattningar som reglerar behandling av personuppgifter i viss verksamhet eller myndighet gäller framför dataskyddslagen, exempelvis skollagen.¹⁰⁴

¹⁰¹ SOU 2019:19 s. 78; Se även Hirschfeldt, Johan (2022). Stig Strömholm, den personliga integriteten och rättighetskatalogen, *Svensk Juristtidning*, (7), s. 664.

¹⁰² Hirschfeldt (2022) s. 664.

¹⁰³ Öman, Sören. *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (2022, version 2A, JUNO), under rubriken ”Kort historik”.

¹⁰⁴ SOU 2019:19 s. 83.

2.3.3. Offentlighets- och sekretesslagen

Sedan 1998 är den absoluta sekretessen borttagen från alla polisens register förutom belastningsregister. Skälet till lättningen i den nya regleringen är att sekretessen inte ska omfatta mer än vad som är nödvändigt för att skydda vissa intressen. Ett sådant intresse är till exempel belastningsregister som innehåller extra känsliga uppgifter ur integritetssynpunkt.¹⁰⁵ Absolut sekretess kan innebära att andra intressen åsidosätts så som möjligheten till insyn och kontroll i exempelvis polisens verksamhet vid registerföring. Därför anses det i propositionen 1997/98:97 *Polisens register* nödvändigt att lätta på regleringen av absolut sekretess. Regleringen av absolut sekretess för belastningsregister kvarstår däremot med motivet att tidigare brottslingar som avtjänat sitt straff ska kunna återanpassas till samhället utan försvåringar.¹⁰⁶ ”Det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än vad som är absolut nödvändigt.”¹⁰⁷ Det finns således ett intresse av att skydda den enskilde.

Bestämmelsen om absolut sekretess finns i 35 kap 3 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Belastningsregister får enligt 35 kap 3 § OSL endast lämnas ut med stöd i lag genom lagen om belastningsregister (1998:620), säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som stöds av dessa lagar. Det innebär således att rätten att ta del av de uppgifter som finns i belastningsregistret regleras i lagen om belastningsregister och dess tillhörande förordning vilket kommer att presenteras närmare i kapitel 3. Bestämmelser om sekretess hindrar dock inte den enskilde från att ta del av uppgifter om sig själv med stöd i 9 § 1 st lagen om belastningsregister. I det fall att en enskild inte omfattas av OSL och som fått ta del av uppgifter om någon annan med stöd i lagen om belastningsregister gäller i stället tystnadsplikt enligt 19 § lagen om belastningsregister:

19 § Den som med stöd av denna lag har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden får inte obehörigen röja dessa uppgifter.

2 st I det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lag (2009:473).

¹⁰⁵ SOU 2019:19 s. 85. Se även prop. 1997/98:97 *Polisens register* s. 63 f.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:97 s. 63 f.

¹⁰⁷ Ibid s. 64.

3. Registerkontroll i arbetslivet

I kapitel tre kommer en djupare beskrivning av registerkontroll i arbetslivet att göras. Kapitlet inleds med en beskrivning av arbetsgivarens arbetslednings- och anställningsrätt för att sedan, på övergripande nivå, gå in på lagen om belastningsregister (avsnitt 3.2.). Därefter görs en mer ingående beskrivning av dels den formella registerkontrollen (obligatorisk och fakultativ) i avsnitt 3.3., dels informell registerkontroll (avsnitt 3.4.). Kapitlet avslutas med en redogörelse för registerkontroll som rekryteringsverktyg (avsnitt 3.5.).

3.1. Arbetsgivarens arbetslednings- och anställningsrätt

På den svenska arbetsmarknaden har det länge funnits en rättighet för arbetsgivaren att fritt leda och fördela arbetet (arbetsledningsrätten) samt fritt anställa personal (anställnings- / antagningsrätten).¹⁰⁸ Arbetsledningsrätten, även kallad arbetsgivarprerogativet, uttrycks redan i 1906 års decemberkompromiss som sätter en norm för arbetsgivarens rättigheter att leda och fördela arbetet samt arbetstagarens skyldighet att följa arbetsgivarens beslut.¹⁰⁹ I begreppet ingår till exempel arbetsgivarens rätt att bestämma vem, var, när och hur arbetet ska utföras.¹¹⁰ Arbetsgivarprerogativt är emellertid inte helt oinskränkt utan den fungerar som huvudregel i den utsträckning det saknas begränsningar i till exempel lag.¹¹¹ Arbetsgivarens begränsningar sätts främst i förhållande till den enskildes person och integritet, och rättigheten får inte strida mot vare sig lag eller god sed på arbetsmarknaden.¹¹² Det innebär således att arbetstagaren kan behöva underkasta sig åtgärder som är av integritetskänslig karaktär så länge det inte strider mot lag eller god sed på arbetsmarknaden.¹¹³ Exempel på lagar som kan begränsa den fria arbetsledningsrätten är till exempel GDPR och dataskyddslagen.¹¹⁴ Dessa åtgärder kan även framgå skriftligt i både anställnings- och kollektivavtal.¹¹⁵ Gränsdragningen för arbetsgivarens arbetsledningsrätt blir därför främst intressant vid en avvägning mellan arbetsgivarens intresse att kontrollera arbetssökande och arbetstagarens intresse att skydda sin personliga integritet.¹¹⁶

¹⁰⁸ Glavå, Mats och Hansson, Mikael (2020). *Arbetsrätt*. 4 uppl. Studentlitteratur: Lund, s. 48.

¹⁰⁹ *Ibid* s. 55.

¹¹⁰ *Ibid* s. 499.

¹¹¹ *Ibid* s. 48.

¹¹² Glavå och Hansson (2020) s. 499; SOU 2014:48 s. 55.

¹¹³ Grahn, Erik och Kjällström, Susanna. *Anställdas integritetsskydd – och dataskyddsförordningen* (2017, version 1, JUNO), s. 18.

¹¹⁴ Grahn och Kjällström (2017) s. 18.

¹¹⁵ *Ibid* s. 18.

¹¹⁶ SOU 2014:48 s. 55.

Vid ett eventuellt domstolsavgörande är det arbetsgivarens tolkning som gäller tills annat är bevisat.¹¹⁷

När det gäller anställningsrätten så har arbetsgivaren som huvudregel fri rätt att bestämma vem som ska anställas. Rättigheten begränsas emellertid utifrån de numera många lagar som finns inom arbetsrätten, till exempel genom diskrimineringslagen (2008:567) eller bestämmelser om företrädesrätt i lagen (1982:80) om anställningsskydd.¹¹⁸ Stora skillnader förekommer även mellan statlig och privat sektor.¹¹⁹ Arbetsgivarens anställningsbeslut kan i det normala fallet inte prövas rättsligt då den i huvudregel är fri, däremot kan en prövning göras utifrån de begränsningar som görs i lagen genom till exempel en prövning om diskriminering.¹²⁰ När det kommer till registerkontroll så är det således arbetsgivarens rätt att i slutändan besluta om en person är lämplig för ett arbete eller inte, oavsett vad som står i registerutdraget. Detta gäller även vid obligatorisk registerkontroll som egentligen bara innebär att arbetsgivaren är skyldig att göra en kontroll av registret. Vilket beslut arbetsgivaren tar i slutändan om att anställa eller inte anställa är fortfarande fritt utifrån anställningsrätten.¹²¹

3.2. Lagen om belastningsregister

Sedan lagen (1998:620) om belastningsregister infördes i svensk lagstiftning är det viktigt att skilja mellan två typer av register: belastningsregister och misstankeregister. Medan det senare registret enbart reglerar misstankar om brott, reglerar det förstnämnda registret enbart registreringen av personen som dömts för brott. Syftet med uppdelningen är att så långt som möjligt särskilja på uppgifter om personer som är skäligen misstänkta och personer som har blivit dömda.¹²² Detta arbete avser att enbart redogöra för belastningsregistret.

Förutom att innehålla uppgifter om personer som dömts för brott innehåller lagen om belastningsregister även regler om vem som ska få tillgång till dessa uppgifter och gallringsfrister. I 2 § lagen om belastningsregister beskrivs ändamålet med lagen:

¹¹⁷ Grahn och Kjällström (2017) s. 44.

¹¹⁸ Gabinius Göransson, Håkan; Garpe, Bengt och Del Sante, Naiti (2022). *Arbetsrätten – en introduktion*, 9 uppl. Norstedts juridik: Stockholm, s. 20.

¹¹⁹ Gabinius Göransson; Garpe och Del Sante (2022) s. 20.

¹²⁰ SOU 2014:48 s. 56.

¹²¹ SOU 2019:19 s. 102.

¹²² Almkvist, Gustaf (2015). Registrering som kontroll i belastningsregister som sanktion, *Juridisk publikation*, (1), s. 28; Prop. 1997/98:97 s. 71.

2 § Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

- Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott,
- åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,
- allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd, och
- Polismyndigheten och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till en enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet. Lag (2019:431).

Av särskilt intresse är myndigheters och enskildas tillåtlighet att använda information som är av särskild betydelse för dennes verksamhet. Sådan tillgång av information kan exempelvis påverka möjligheterna till anställning vilket kommer att diskuteras mer längre fram i arbetet.¹²³

I 3–5 §§ lagen om belastningsregister regleras innehållet i registret och i 6–14 §§ lagen om belastningsregister regleras vem som har rätt att ta del av uppgifterna. När det gäller arbetsgivarens möjlighet eller skyldighet att begära registerutdrag görs detta i en mängd olika lagar¹²⁴ vilket vi kommer bekanta oss mer med i nästa avsnitt (3.3.). Enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själv regleras däremot i 9 § lagen om belastningsregister. Vad det innebär kommer att diskuteras närmare i avsnitt 3.4. I 16–18 §§ lagen om belastningsregister regleras uppgifter om gallring och vilka tidsfrister som gäller. Enligt 17 § lagen om belastningsregister gallras uppgifterna som huvudregel efter 10 år. Om en ny anteckning om brott görs innan en tidigare uppgift har hunnit gallrats, det vill säga att personen i fråga har återfallit i brottslig verksamhet, ska båda uppgifterna vara kvar så länge någon av uppgifterna är kvar i registret. Det innebär således att en uppgift i registerutdraget kan finnas kvar längre tid än vad som är avsett för gallringsfristen. 18 § 2 st lagen om belastningsregister innebär dock att en uppgift alltid ska gallras efter 20 år.

3.3. Formell registerkontroll

Som redan nämnt i bakgrunden (avsnitt 1.1.) finns det två typer av registerkontroll den författningsreglerade (formella) registerkontrollen och den icke författningsreglerade

¹²³ Almkvist (2015) s. 29.

¹²⁴ Almkvist (2015) s. 31: Se även 9 § lagen om belastningsregister som hänvisar till samtliga lagar som omfattar författningsreglerad registerkontroll.

(informella) registerkontrollen. Den formella registerkontrollen kan i sin tur delas upp i två kategorier, obligatorisk och fakultativ registerkontroll. Vad dessa innebär kommer att beröras i de två följande avsnitten nedan.

3.3.1. Obligatorisk registerkontroll

Den obligatoriska registerkontrollen innefattar en skyldighet för arbetsgivaren att begära registerutdrag från den arbetssökande i samband med anställning. Skyldigheten finns i ett antal olika lagar som samtliga hänvisar till lagen om belastningsregister och gäller dels verksamheter som innefattar delvis skilda områden såsom arbete med barn (skolverksamhet, stöd- och serviceverksamhet åt barn med funktionshinder, verksamhet med boenden som tar emot barn)¹²⁵ men också verksamheter som bedriver försäkringsdistribution¹²⁶. Skyldigheten förekommer även inom särskilda anställningar inom domstolsväsendet.¹²⁷

Skollagen (2010:800) och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (LSS-verksamheter) är lika till sitt innehåll gällande regleringen av registerkontroll. Arbetssökande ska inkomma med ett registerutdrag på begäran av arbetsgivaren och det får högst vara ett år gammalt. Visas inte ett sådant utdrag kan personen i fråga inte anställas. Vid inlämnandet av ett utdrag är innehållet i utdraget begränsat. Vad registerutdraget ska innehålla regleras i 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. För personal i skolverksamhet visas uppgifter om ”mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott”¹²⁸ i belastningsregistret. Samma brott visas i registret vid utdrag som gäller LSS-verksamheter för barn med funktionshinder.¹²⁹ När det gäller HVB-hem och stödboenden för barn gäller lite mer omfattande regler enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Bland annat får registerutdraget vara högst sex månader gammalt och innehållet i registerutdraget omfattas av fler brottsuppgifter till exempel misshandel, olaga tvång, narkotikabrott, alkoholbrott.¹³⁰ Syftet till det mer omfattande innehållet motiveras i propositionen till lagen vilken grundar sig i att de barn som bor på HVB-hem eller stödboende ofta har missbruksproblem eller andra

¹²⁵ Se skollagen (2010:800), lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (LSS-verksamheter), lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (HVB-hem och stödboenden).

¹²⁶ För vidare läsning hänvisas till lag (2018:1219) om försäkringsdistribution.

¹²⁷ SOU 2019:19 s. 102.

¹²⁸ Ibid s. 103.

¹²⁹ Ibid s. 103 f.

¹³⁰ Ibid s. 105.

sociala problem. För att skapa trygghet för dessa barn kan boendena således inte anställa personal som exempelvis själva har missbruksproblem.¹³¹ Enligt lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska registerutdraget (original eller kopia) bevaras i minst två år.¹³²

3.3.2. Fakultativ registerkontroll

Till skillnad från den obligatoriska registerkontrollen innebär den fakultativa registerkontrollen inte någon skyldighet för arbetsgivaren att begära utdrag från den arbetssökande. Däremot har arbetsgivaren rätt att begära ett sådant utdrag inför anställning med stöd i lagen.¹³³ Ett exempel på sådan lagstiftning är lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn som bygger på rådets direktiv 2011/92/EU. Enligt artikel 10.2 i EU-direktivet har arbetsgivaren rätt att ta del av vissa uppgifter i belastningsregister gällande exempelvis sexualbrott och barnpornografibrott i samband med att personal ska anställas för arbete inom en verksamhet som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn.¹³⁴ I propositionen till lagen är huvudsyftet med att ha en fakultativ registerkontroll att en obligatorisk kontroll skulle innebära alldeles för stor administrativ börda i förhållande till vilka verksamheter som framförallt berörs. För många ideella verksamheter med varierande längd på uppdragen kommer ett utdrag ur belastningsregistret i vissa fall inte ens att vara nödvändigt.¹³⁵ Till skillnad från lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn innebär den fakultativa lagstiftningen ingen rätt för arbetsgivare att bevara registerutdraget. Dokumentation får enbart göras i form av en anteckning om att registerutdraget har visats upp.¹³⁶ Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn är subsidiär i förhållande till andra lagar vilket innebär att de obligatoriska registerkontroller som omfattar verksamheter för barn ska tillämpas före den fakultativa lagen. Uppgifterna i belastningsregistret framgår av 22 § förordningen om belastningsregister och motsvarar de brott som även täcks inom ramen för skollagen.¹³⁷

¹³¹ Prop. 2006/07:37 *Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn*, s. 18.

¹³² SOU 2019:19 s. 104 f.

¹³³ SOU 2019:19 s. 108.

¹³⁴ Rådets direktiv 2011/92/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF, artikel 10.2

¹³⁵ Prop. 2012/13:194 *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp*, s. 31.

¹³⁶ Prop. 2012/13:194 s. 32.

¹³⁷ SOU 2019:19 s. 110.

3.4. Informell registerkontroll

Den informella registerkontrollen innebär varken en rättighet eller ett förbud för arbetsgivaren att genomföra registerkontroll. Kontrollen görs i stället genom den enskildes rätt till insyn i sitt eget belastningsregister enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister som den enskilde i sin tur lämnar över frivilligt när arbetsgivaren efterfrågar det.¹³⁸ Utdraget är fullständigt vilket innebär att samtliga brott som en person begått syns i detta register.¹³⁹ Före 1989 var denna möjlighet mycket begränsad för enskilda av den anledning att man var rädd för att denna insyns rätt skulle utnyttjas av arbetsgivare i samband med anställning som ett slags ”strafflöshetsintyg”. Det som då krävdes var att man genom ett intyg kunde visa att man var beroende av ett utdrag för att kunna hävda sin rättighet.¹⁴⁰ Tittar vi på statistiken idag kan vi se att denna farhåga har blivit verklighet. Som nämnt i bakgrunden (avsnitt 1.1.) kan vi se en markant ökning av registerutdrag enligt 9 § lagen om belastningsregister mellan år 2003 (ca 40 000) och 2018 (nästan 290 000). Efter förfrågan hos Polismyndigheten kan även uppgifter från de senaste åren presenteras.¹⁴¹

Tabell 1: Utdrag ur belastningsregister enligt 9 § lagen om belastningsregister under perioden 2018–2022.

2018	2019	2020	2021	2022
289 898	253 220	219 600	239 265	306 374

Bortsett från några år av Corona-pandemi som följts av en pågående lågkonjunktur är det tydligt att utdrag ur belastningsregister enligt 9 § lagen om belastningsregister fortsätter att öka. Av vilken anledning som utdragen görs går inte att veta då Polismyndigheten inte har någon information om vad personerna använder utdragen till.¹⁴² I äldre statistik från 2004 framställer Rikspolisstyrelsen (RPS) till Justitiedepartementet att av de 40 000 registerutdrag som gjordes 2003 utgjorde ca 75 procent utdrag i anställningssyfte.¹⁴³ Från SOU 2014:48 framgår även att RPS, i samband med att utredningen gjordes, uppskattade att andelen registerutdrag i anställningssyfte hade ökat till 85-90 procent. Detta konstaterades av RPS efter alla de samtal (ca 50 000) som gjordes under 2013. I samtalen ställdes frågor om det fullständiga utdraget och

¹³⁸ Backman (2012) s. 16.

¹³⁹ SOU 2019:19 s. 98.

¹⁴⁰ SOU 2019:19 s. 114; Almkvist (2015) s. 33 f.

¹⁴¹ Se bilaga 1.

¹⁴² Se bilaga 1.

¹⁴³ SOU 2019:19 s. 115.

skälen till att göra utdrag som då främst visade sig vara i anställningssyfte.¹⁴⁴ Någon närmare statistik finns inte.

I betänkandet från 2014 gjordes även en kartläggning av varför arbetsgivare begär ut utdrag från arbetssökande utan stöd i någon författning och i vilken utsträckning det görs inom olika sektorer på arbetsmarknaden.¹⁴⁵ Kartläggningen visade bland annat att de vanligaste anledningarna till att göra registerkontroll var för att skydda tredje man, ekonomiska intressen, förtroendet för verksamheten och arbetsgivarens varumärke. Särskilt vanligt var det inom vård och omsorg, offentlig förvaltning och inom finans- och försäkringsverksamheter. Inom bland annat byggbranschen och hotell- och restaurang var andelen lägre.¹⁴⁶

3.5. Registerkontroll som rekryteringsverktyg

Statistiken i avsnitt 3.4. visar tydligt på att registerkontroll blir ett allt vanligare verktyg i rekryteringsprocessen. I samband med utredningen SOU 2014:48 gjordes bland annat en kartläggning av arbetsgivare som kontrollerar belastningsregister. Undersökningen studerade dels vilka skäl arbetsgivare har för att kontrollera arbetssökande dels vilken betydelse registerkontrollen tillmäts i rekryteringsprocessen.¹⁴⁷ Kartläggningen visade i stora drag att registerkontroll är en vanlig åtgärd i rekryteringsprocessen som används på hela arbetsmarknaden, inte enbart specifika områden. Särskilt vanligt förekommande är det dock inom vård- och omsorgssektorn och finansiella företag.¹⁴⁸ Gällande registerkontrollens betydelse kunde utredningen, utifrån intervjuundersökningarna med arbetsgivarna, konstatera att registerkontroll är ett trubbigt rekryteringsverktyg som enbart kan tilldelas begränsat värde som källa till relevant information.¹⁴⁹ Detta utifrån att arbetsgivarna uttalade att de nästan aldrig stött på anteckningar i registerutdragen, vilket gäller både de begränsade och fullständiga utdragen.¹⁵⁰ En del av förklaringen till det tomma registerutdraget menar utredningen beror på dels att registerkontrollen kan ha en avskräckande effekt för de som har anteckningar i registret, dels att långt ifrån alla brott syns i registerna.¹⁵¹ En person som begått brott men inte dömts hamnar inte i registret. Det kan bero på att brottet aldrig klarats upp eller att det helt enkelt

¹⁴⁴ SOU 2014:48 s. 82.

¹⁴⁵ Ibid s. 75.

¹⁴⁶ Ibid s. 83 ff.

¹⁴⁷ SOU 2014:48 s. 12.

¹⁴⁸ Ibid s. 12 f.

¹⁴⁹ Ibid s. 119.

¹⁵⁰ Ibid s. 14–15, 93, 119 och 143.

¹⁵¹ Ibid s. 119 f.

aldrig når ytan.¹⁵² Likaså kan ett utdrag (som i Högvallsdomen) vara begränsat till vilka brott som syns, varför en persons register kan framstå som blankt fast än det finns anteckningar i det fullständiga utdraget (se avsnitt 1.1.). Erfarna rekryterare och personalansvariga från Sveriges HR Förening som deltog i kartläggningen ansåg att intervjuer, referenstagning och kontroll av meritförteckning fortfarande är de främsta verktygen i en rekryteringsprocess.¹⁵³ Vid tjänster som kräver större ansvar kan fler kontrollåtgärder vara nödvändiga att genomföra så som kontroll av belastningsregister men då enbart som ett komplement för att få ett bredare underlag inför beslut om anställning.¹⁵⁴ Risken är, enligt rekryterarna, att arbetsgivare får en slags övertro på registerkontroll som rekryteringsverktyg och därmed riskerar att försumma andra kontrollåtgärder som kan få större betydelse för helhetsbedömningen.¹⁵⁵ Det som utredningen fann anmärkningsvärt var att registerutdrag görs i så pass stor utsträckning trots att det oftast inte framkommer någon relevant information inför anställningen.¹⁵⁶ Utredningen ansåg att en sådan kontroll innebär att onödigt många personer får sin personliga integritet kränkt samtidigt som det oftast tomma belastningsregistret i slutändan inte får så stor betydelse, varför kontrollen också bör vara restriktiv.¹⁵⁷ Att restriktiviteten dock skulle sträcka sig till ett generellt förbud har fått viss kritik. I SOU 2019:19 framkommer att registerkontroll kan medföra minskad risk för felrekryteringar.¹⁵⁸ Särskilt för myndigheter så som Kriminalvården och Åklagarmyndigheten skulle det kunna innebära förödande konsekvenser om personer i kriminella nätverk lättare skulle kunna bli anställda och infiltrera samhällsviktiga verksamheter.¹⁵⁹ Genom att kontrollera arbetssökandes förflutna innan de anställs kan arbetsgivare således minska risken för felrekrytering.¹⁶⁰ Svenskt Näringsliv har gett kritik i sitt remissvar till SOU 2014:48 och menar på att det är omöjligt att identifiera alla situationer där behov av registerkontroll skulle kunna finnas.¹⁶¹ Att införa ett generellt förbud skulle göra lagstiftningen för statisk och svårtolkad vilket inte klingar väl med den föränderliga arbetsmarknad vi lever i.¹⁶² Svenskt Näringsliv delar inte heller bedömningen att registerkontrollen missbrukas eller ersätter andra metoder i en rekryteringsprocess, snarare fungerar den som ett värdefullt komplement till den slutgiltiga bedömningen när behovet finns

¹⁵² Backman (2012) s. 61.

¹⁵³ SOU 2014:48 s. 101, 119.

¹⁵⁴ Ibid s. 119.

¹⁵⁵ Ibid s. 101, 119.

¹⁵⁶ SOU 2014:48 s. 119.

¹⁵⁷ Ibid s. 101, 119 f.

¹⁵⁸ SOU 2019:19 s. 17–18, 160–161.

¹⁵⁹ Ibid s. 17-18, s. 160-161.

¹⁶⁰ SOU 2019:19 s. 17–18, 110, 282. Se även Backman (2012), s. 14.

¹⁶¹ Svenskt Näringsliv, Remissvar, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), 2014-11-07, s. 6.

¹⁶² Ibid s. 6.

vilket de menar omfattar väldigt många branscher och situationer.¹⁶³ Svenskt Näringsliv anser därför att en ny lag skulle behöva vara mycket mer flexibel än vad ett generellt förbud skulle innebära för att ha någon effekt.¹⁶⁴ Även SKL (numera SKR), LO, TCO och Saco som instämmer på att ett generellt förbud vore bra menar på att vissa arbetsgivare trots allt kan ha ett berättigat intresse för att kontrollera vissa arbetssökande.¹⁶⁵

Ett generellt förbud skulle inte nödvändigtvis heller uppnå syftet med att hålla integritetskränkningen restriktiv. I Sverige är domar och domstolsbeslut offentliga handlingar vilket gör att vem som helst som skulle vara intresserad av att kontrollera arbetssökande kan göra det på ett annat sätt än genom registerutdrag.¹⁶⁶ Numera finns det även verksamheter som mot en kostnad gör bakgrundskontroller på arbetssökande om arbetsgivaren så efterfrågar det.¹⁶⁷

Den 2 februari 2023 meddelade Förvaltningsrätten en dom om just bakgrundskontroller, mål nr 19538–22. Parterna i målet var Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) som ansåg att företaget Verifiera AB gjort sig skyldig till brott mot GDPR i samband med behandling av känsliga personuppgifter.¹⁶⁸ Verifiera AB är ett företag som tillhandahåller en söktjänst där exempelvis arbetsgivare kan söka på namn och personnummer för att i sin tur få upp en samling av offentliga handlingar som berör personen i fråga.¹⁶⁹ Detta kan användas av arbetsgivare som vill kontrollera arbetssökande innan de anställs. Handlingarna har inte enbart visat sig innehålla brottsmål utan även handlingar som visat på om arbetssökande blivit intagna för psykiatrisk tvångsvård och tvångsvård för missbruk. Detta menar Förvaltningsrätten strider mot behandling av känsliga personuppgifter enligt GDPR. Verifiera AB har överklagat detta och menar på att de bedriver journalistisk verksamhet och har utgivningsbevis vilket gör att GDPR inte blir tillämplig.¹⁷⁰ I stället hävdar företaget att de har grundlagsskydd och att förvaltningsdomstolens beslut därmed strider mot yttrandefriheten och offentlighetsprincipen. Detta underkänns av

¹⁶³ SOU 2014:48 s. 96: Svenskt Näringsliv, Remissvar – Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), 2014-11-07, s. 3.

¹⁶⁴ Svenskt Näringsliv, Remissvar, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 142/2014, 2014-11-07, www.regeringen.se, s. 6.

¹⁶⁵ SOU 2014:48 s. 99 f.

¹⁶⁶ Backman (2012) s. 29.

¹⁶⁷ Kullberg, Fredrik (2023). Bakgrundskontroll får bakläxa. *Chef*, nr 03, s. 43.

¹⁶⁸ Förvaltningsrätten, mål nr. 19538–22, s. 1 f.

¹⁶⁹ Förvaltningsrätten, mål nr. 19538–22, s. 3.

¹⁷⁰ Förvaltningsrätten i Stockholm, *Verifiera AB har behandlat känsliga personuppgifter i strid med dataskyddsförordningen*, publicerad 2023-02-02. <https://www.domstol.se/nyheter/2023/02/verifiera-ab-har-behandlat-kansliga-personuppgifter-i-strid-med-dataskyddsförordningen/>. Hämtad 2023-04-17.

domstolen som dels menar på att behandlingen av dessa känsliga personuppgifter innebär att enskilda riskerar att drabbas, dels att de inte har kunnat finna att behandlingen av personuppgifter skulle ha något journalistiskt syfte.¹⁷¹

Det är tydligt att dilemmat i detta fall handlar om att bakgrundskontroller som tillhandahålls genom offentliga handlingar innehåller betydligt mer känsliga personuppgifter än vad ett brottsregister gör. Risken med ett generellt förbud skulle därför kunna innebära att syftet med förbudet inte får den effekt som var avsedd från början.¹⁷² Detta tryckte även Arbetsgivarverket på i sitt remissvar till SOU 2014:48 som var negativa till att införa ett generellt förbud för registerkontroll. De menade på att domar och beslut inte behöver ha vunnit laga kraft för att vara tillgängligt vilket gör att informationen blir ännu mer integritetskänslig än informationen i ett vanligt registerutdrag.¹⁷³ Risken är då att förbudet kan få ett bakslag om arbetsgivaren då i stället väljer att söka sig till andra företag som gör bakgrundskontroller.¹⁷⁴

I många år har det funnits en övertro på rekryteringsverktyg i allmänhet vilket Fredrik Kullberg belyser i sin artikel i tidskriften *Chef*.¹⁷⁵ Det handlar inte bara om registerkontroller utan även olika typer av personlighetstester. Kullberg intervjuar en organisationsforskare vid Lunds universitet, Stefan Sveningsson, som talar om denna problematik i tidskriften *Chef*.¹⁷⁶ Sveningsson menar på att det handlar om en överformalisering som rent ut sagt skulle kunna vara en del av problemet med att det fortfarande förekommer felrekryteringar i så pass hög utsträckning.¹⁷⁷ Chefs undersökning¹⁷⁸ visar på att hela 71 procent av de chefer som deltog i utredningen gör minst en felrekrytering inom en period av fem år.¹⁷⁹ Detta trots att cheferna

¹⁷¹ Förvaltningsrätten, mål nr. 19538–22: Se även Förvaltningsrätten i Stockholm, *Verifiera AB har behandlat känsliga personuppgifter i strid med dataskyddsförordningen*, publicerad 2023-02-02. <https://www.domstol.se/nyheter/2023/02/verifiera-ab-har-behandlat-kansliga-personuppgifter-i-strid-med-dataskyddsförordningen/>. Hämtad 2023-04-17.

¹⁷² Lindgren, Hanna. *Kommuner och regioner lade 1,3 miljoner på kritiserade tjänsten Verifiera*. SVT nyheter, publicerad 2022-09-28, <https://www.svt.se/kultur/kommuner-och-regioner-lade-1-3-miljoner-pa-kritiserade-tjansten-verifiera>, hämtad 2023-04-17.

¹⁷³ Arbetsgivarverket, Remissvar, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se, besökt 2023-03-21, s. 1–2.

¹⁷⁴ Arbetsgivarverket, Remissvar, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se, besökt 2023-03-21, s. 1–2.

¹⁷⁵ Kullberg, Fredrik (2023). Organisationsforskare: Personlighetstester skymmer sikten. *Chef*, nr 03, s. 44.

¹⁷⁶ *Ibid*, s. 44.

¹⁷⁷ *Ibid*, s. 44.

¹⁷⁸ Webbaserad undersökning under perioden januari-februari. 955 deltagare. Se Kullberg, Fredrik (2023). Många chefer väljer fel. *Chef*, nr 03, s. 38.

¹⁷⁹ Kullberg, Fredrik (2023). Många chefer väljer fel. *Chef*, nr 03, s. 39.

nuförtiden har flera olika verktyg att använda för att kunna förbättra urvalsprocessen.¹⁸⁰ Sveningsson påpekar att det finns en uppfattning i arbetslivet om att rekryteringsprocessen ska vara så formell som möjligt och att magkänslan bör lämnas åt sidan. Detta menar han är ett problem då alla dessa formella tester inte kan fånga upp de värdefulla kvaliteter som enbart kan upptäckas människor emellan genom till exempel en intervju. Det Sveningsson menar är att det med hjälp av data inte går att mäta vissa saker så som personlighet, utan det kan enbart upptäckas i kontakt med människor emellan.¹⁸¹

¹⁸⁰ Kullberg, Fredrik (2023). Personlighetstester skymmer sikten. *Chef*, nr 03 s. 44.

¹⁸¹ Kullberg, Fredrik. Personlighetstester skymmer sikten. *Chef*, nr 03, s. 44.

4. Skyddsvärda intressen

Förekomsten av författningsreglerad registerkontroll visar tydligt på att det inom vissa yrken och verksamheter är nödvändigt att arbetsgivaren känner till den arbetssökandes tidigare brottslighet innan anställning sker. Behovet av registerkontroll väger i dessa fall mer än vad själva integritetsintrånget gör (avsnitt 3.3.1). Det motiverar däremot inte den enorma ökningen av registerutdrag enligt 9 § lagen om belastningsregister som har skett de senaste åren och som strider mot intresset att hålla spridningen av utdrag begränsad.¹⁸² I detta kapitel kommer en redogörelse att göras av dels intresset att skydda den personliga integriteten (avsnitt 4.1.), dels en redogörelse av andra skyddsvärda intressen och hur de vägs in mot integritetsskyddet (avsnitt 4.2.).

4.1. Integritetsskyddet

Innan år 1989 kunde enskilda enbart göra ett registerutdrag i undantagsfall. Farhågan var i synnerhet att arbetsgivaren skulle utnyttja denna rätt som ett slags ”strafflöshetsintyg”.¹⁸³ Som nämnt i tidigare kapitel (avsnitt 3.4.) blev denna farhåga besannad och idag utnyttjas enskildas rätt att begära ut ett utdrag enligt 9 § lagen om belastningsregister i mycket högre utsträckning av arbetsgivare. Det ligger ett samhällsintresse i att skydda tidigare brottslingar från att uteslutas från samhället efter avtjänat straff. De som sonat för sitt brott ska ha samma möjligheter att återgå till samhället som andra människor.¹⁸⁴ De har lika mycket rätt att få arbeta och försörja sig som alla andra. Att bli kontrollerad av arbetsgivaren kan kraftigt minska möjligheterna att bli anställd varför det finns ett intresse att minska spridningen av informationen så mycket som möjligt.¹⁸⁵ Integritetsskydd i arbetslivet har diskuterats i många år. En av statens tidigare utredningar *personlig integritet i arbetslivet* (SOU 2002:18) behandlar detta ämne. Enligt utredningen finns det många olika intressen för arbetsgivaren att kontrollera tidigare kriminella. Bland annat handlar det om förtroendet och tilliten gentemot en person som dömts för brott. Till exempel en person som gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott är sannolikt inte betrodd att hantera pengar eller föremål av värde.¹⁸⁶ Likaså kan en person som dömts för sexualbrott inte ingiva tillräckligt förtroende att arbeta med barn med hänsyn till barnens säkerhet. Andra intressen hos arbetsgivaren kan vara att säkerställa arbetsmiljön varför det kan vara intressant

¹⁸² SOU 2019:19 s. 124.

¹⁸³ Backman (2012), s. 14.

¹⁸⁴ SOU 2019:19 s. 123.

¹⁸⁵ SOU 2014:48 s. 23: Se även SOU 2019:19 s. 123.

¹⁸⁶ SOU 2002:18 s. 210.

att kontrollera om den arbetssökande är dömd för narkotikabrott.¹⁸⁷ Utredningen från 2002 kom fram till att arbetsgivarens enda berättigade intresse för kontroll av arbetssökande var av säkerhetsskäl.¹⁸⁸ Samtidigt bör en dömd person, efter avtjänat straff, få samma rätt att återgå till samhället utan att diskrimineras och särbehandlas.¹⁸⁹ Det intresset kan emellertid skyddas på andra sätt än genom att införa ett generellt förbud mot registerutdrag som inte är lagstadgat. Genom att begränsa innehållet i utdragen kan man minska spridningen av information som är irrelevant för arbetsgivaren i förhållande till yrket.¹⁹⁰ Som nämnt i avsnitt 3.3.1. så innehåller exempelvis registerutdraget för arbete med barn begränsad information främst kopplat till sexualbrott för att förebygga övergrepp. En annan metod som också diskuterats är huruvida arbetsgivaren själv får inhämta utdraget eller om utdraget ska överlämnas av den arbetssökande. Genom att låta arbetstagaren begära ut utdraget själv kan man ge den arbetssökande en känsla av kontroll och möjlighet att bestämma om registerutdraget ska delas med arbetsgivaren eller inte. Integritetskränkningen kan på så sätt minskas.¹⁹¹ Vilken information samt hur informationen får delas och sparas påverkar således graden av integritetskränkningen.

Resonemangen om integritetsskydd har fortsatt även i senare utredningar. 2009 tillkom en annan utredning *Integritetsskydd i arbetslivet* (SOU 2009:44). Utredningen skulle innehålla ett lagförslag som reglerar arbetsgivarens möjlighet att kontrollera den arbetssökande och vilka uppgifter som i så fall skulle få synas i registret. Bland annat diskuterades det huruvida en begränsning i den enskildes rätt till insyn i sitt eget register kunde vara ett sätt att minska arbetsgivarens möjlighet att kontrollera. En sådan väg konstaterades dock inte vara en rimlig väg att gå. En enskild bör ha rätt att se information som finns dokumenterat om sig själv.¹⁹² Utredningen resulterade i ett förslag om ett förbud för arbetsgivare att begära utdrag utan lagstöd men någon ny lagstiftningen trädde aldrig i kraft.¹⁹³

Integritetsfrågan togs upp igen i *Registerutdrag i arbetslivet* (SOU 2014:48). Utredningen innehöll ett förslag om att införa ett generellt förbud liknande det i SOU 2009:44¹⁹⁴ men det undersöktes även om det kunde finnas behov av att utöka författningsstödet på särskilda

¹⁸⁷ Ibid s. 210.

¹⁸⁸ Ibid s. 210.

¹⁸⁹ SOU 2002:18 s. 203.

¹⁹⁰ SOU 2014:48 s. 48.

¹⁹¹ SOU 2019:19 s. 131.

¹⁹² SOU 2009:44 s. 279-280.

¹⁹³ SOU 2014:48 s. 29.

¹⁹⁴ Ibid s. 109.

områden. Ett av de områden som undersöktes var vård och omsorgssektorn. Arbetsgivarens främsta motiv till att kontrollera arbetssökande var att skydda tredje man, i detta fall äldre personer eller personer med funktionshinder.¹⁹⁵ Utredningen kom fram till att viktiga allmänna intressen, arbete med barn eller personer med funktionshinder och krav från internationell författning kunde utgöra motiv för registerkontroll. Något utökat författningsstöd kunde därför inte motiveras på någon av områdena då skyddet för den personliga integriteten ansågs väga tyngre än motivet att till exempel skydda tredje man.¹⁹⁶

Den senaste utredningen (SOU 2019:19) kom som svar på 2014 års utredning för att återigen undersöka närmare om ett utökat författningsstöd kunde föreligga inom något av de undersökta områdena. En avvägning skulle göras mellan dels intresset att skydda den personliga integriteten dels att skydda andra intressen. Utredningen tar fäste vid att tillgången på sådana integritetskänsliga uppgifter som förekommer i belastningsregister måste vara nödvändiga och utgå från ett behov som står i proportion till vad kontrollen syftar till att uppnå.¹⁹⁷

”För att tillräckliga skäl för registerkontroll ska föreligga måste kontrollen till att börja med vara en adekvat och relevant åtgärd i förhållande till dess syfte.”¹⁹⁸

Ett enskilt skyddsvärt intresse garanterar inte heller att lagstadgad registerkontroll införs.

”Det är inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta registerkontroll inom en viss verksamhet. Kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till de intressen som talar mot en sådan kontroll.”¹⁹⁹

Omotiverade registerkontroller ska med andra ord undvikas i så stor utsträckning som möjligt. Utformningen av ett lagförslag kan därför få enorm betydelse. Skillnaden mellan obligatorisk och fakultativ registerkontroll är att den obligatoriska kontrollen innebär en skyldighet för arbetsgivaren oavsett om kontrollen i sig är motiverad eller inte. Inför man i stället ett fakultativt lagförslag kan arbetsgivaren välja om registerkontroll ska göras eller inte beroende på hur

¹⁹⁵ SOU 2019:19 s. 117–119.

¹⁹⁶ SOU 2019:19 s. 117–119.

¹⁹⁷ Ibid s. 23.

¹⁹⁸ Ibid s. 124.

¹⁹⁹ Ibid s. 124.

motiverad den anses vara i den enskilda situationen. Att utöka lagstödet kräver således noga övervägningar då skyddet för den personliga integriteten väger väldigt tungt.²⁰⁰

När det gäller skyddet för personlig integritet i dataskyddslagstiftningen undersöktes den då relativt nya dataskyddsförordningen (GDPR) i SOU 2019:19 för huruvida lagen kan vara tillämplig i samband med att arbetsgivaren kontrollerar registerutdrag vid anställning. En jämförelse gjordes med den bedömning som regeringen hade gjort i prop. 2018/19:65 *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform*. Regeringen konstaterade att den behandling av personuppgifter som görs i samband med tillstånds- och lämplighetsprövningar omfattas av GDPR.²⁰¹ Samma resonemang ansåg utredningen bör gälla vid lämplighetsprövning av en arbetssökande i samband med anställning.²⁰² Det finns dock en begränsning i GDPR som bör beaktas. Som nämnt i avsnitt 2.2.5. gäller GDPR enbart vid automatisk, delvis automatisk eller manuell hantering av personuppgifter och som ingår eller kommer att ingå i ett register hos mottagaren. Om mottagaren, i detta fall arbetsgivaren, enbart begär att få titta på registerutdraget utan att på något sätt behandla uppgifterna i ett register görs ingen behandling av personuppgifterna per definition enligt GDPR. På så sätt kan arbetsgivaren kontrollera registerutdraget utan att skyddet i GDPR blir tillämpligt.²⁰³

Slutligen kan det i detta avsnitt nämnas att den absoluta sekretessen också är ett sätt att skydda den personliga integriteten. Genom att behålla lagen om absolut sekretess på belastningsregister har en restriktiv syn på vad och i vilken utsträckning en arbetsgivare ska få ta del av och sprida integritetskänsliga uppgifter utformats. Att belastningsregister tas ut av enskilda enligt 9 § lagen om belastningsregister i den mängd som görs idag klingar inte väl med den restriktivitet som var ämnad från början men å andra sidan är rätten till personlig integritet inte absolut. Även om integritetsskyddet väger tungt så kan det som nämnt tidigare finnas andra skyddsvärda intressen som väger tyngre. Lagregleringen av den personliga integriteten behöver därför ta hänsyn till den avvägningsprocess som finns.²⁰⁴ I nedan följande avsnitt kommer en närmare diskussion att föras om andra skyddsvärda intresse.

²⁰⁰ SOU 2014:48, bilaga 8, s. 282.

²⁰¹ Prop. 2018/19:65 *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform* s. 90.

²⁰² SOU 2019:19 s. 135.

²⁰³ Ibid s. 141.

²⁰⁴ SOU 2009:44 s. 207: Se även Prop. 1997/98:97 s. 64.

4.2. Andra skyddsvärda intressen

Det är konstaterat att skyddet för den personliga integriteten inte är absolut. Andra skyddsvärda intressen kan vägas in och ge arbetsgivaren berättigande att kontrollera ett registerutdrag. Tidigare utredningar från bland annat 2002, 2009 och 2014 har uttalat sig i hur olika intressen kan vägas in mot intresset att skydda den enskildes personliga integritet. Redan i SOU 2002:18 talar man om att enbart säkerhetsskäl kan utgöra ett berättigat skäl att genomföra registerkontroll. Säkerhetsskälen kan vara av allmän karaktär eller säkerhet för arbetsgivarens egen verksamhet.²⁰⁵

”[...] den allmänna säkerheten, dvs. vad som i många sammanhang definieras som risk för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för betydande skada på miljö eller egendom. Men även säkerheten för arbetsgivarens egen verksamhet, vari då innefattas säkerheten för övriga anställda och för arbetsplatsen som sådan, måste kunna beaktas. Gränserna mellan dessa olika säkerhetsaspekter kan naturligtvis vara flytande och ofta kan flera säkerhetsaspekter samtidigt vara aktuella.”²⁰⁶

Ett säkerhetsskäl som är berättigat kan väga tungt mot skyddet för personlig integritet. Jämför till exempel skyddet för barns säkerhet.

Synen på betydelsen av olika skyddsvärda intressen har förändrats med tiden och flera remissinstanser har lämnat synpunkter på förslaget om ett generellt förbud mot registerkontroll. Merparten av remissinstanserna är positiva till ett förbud men flera av dem till exempel Svenskt Näringsliv, Almega och Kriminalvården menar på att ett sådant förbud kräver att författningsstödet utökas för att vissa aktörer ska kunna kontrollera utdragen.²⁰⁷ Svenskt Näringsliv (SN) yttrade redan i SOU 2014:48 att de inte ställde sig bakom ett lagförslag om ett generellt förbud mot registerkontroll. Trots de lagförslag som gjorts för utökat författningsstöd i SOU 2019:19 anser SN fortfarande att ännu fler verksamheter har ett sådant behov av lagstöd i de fall ett förbud skulle införas. SN menar att reglering på detaljnivå för när registerkontroll får genomföras skulle snarare göra lagen svåröverskådlig och svårpassad för framtida behov av utökning hos verksamheter. SN föreslår i stället att en generell avvägningsregel bör införas där olika intressen vägs mot varandra. Detta är redan en accepterad metod som till exempel används vid andra kontrollåtgärder så som vid tillämpningen av GDPR. I GDPR görs en

²⁰⁵ SOU 2002:18 s. 210 f.

²⁰⁶ Ibid s. 211.

²⁰⁷ SOU 2019:19 s. 119.

intresseavvägning mellan dels arbetsgivarens intresse och behov av att genomföra en integritetskränkande åtgärd, dels intresset att skydda den enskildes personliga integriteten. SN menar att denna metod därför även bör gälla vid registerkontroll.²⁰⁸ Almega anslöt sig till det remissvar som Svenskt Näringsliv framförde. Om ett generellt förbud införs behöver det privata näringslivets behov av utökat författningsstöd utredas på en bredare front. Likaså anser Almega att en avvägningsregel skulle behöva införas för att arbetsgivare ska ha möjlighet att begära ett sådant utdrag när berättigade skäl föreligger. Att styra på detaljnivå är därför inte rimligt enligt Almega.²⁰⁹

4.2.1. Skydd för allmänna intressen

Vid skydd för allmänna intressen innefattas bland annat sådana verksamheter som särskilt kräver laglydnad, lämplighet och pålitlighet ur säkerhetssynpunkt. Det kan handla om myndigheter inom rättsväsendet som arbetar med att upprätta allmän ordning och säkerhet eller verksamheter som ställer särskilt höga krav på säkerhetsarbete så som Försvarsmakten eller Kriminalvården. Likaså kan det handla om finansiella verksamheter så som banken. Att anställa fel personer inom dessa verksamheter kan få förödande konsekvenser för både samhället, ekonomin och förtroendet för verksamheten.²¹⁰ När det gäller rikets säkerhet finns det särskilda regler i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) för bland annat skydd mot terrorism. Lämpligheten och pålitligheten hos personer i den här typen av verksamheter är särskilt viktigt att beakta.²¹¹

I SOU 2019:19 utreds bland annat Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten inom denna kategori av skyddsintresse. Alla tre verksamheter innefattar säkerhetsarbete för att bekämpa brottslighet på olika sätt och arbetet inom framför allt Kriminalvården och Åklagarmyndigheten innebär hög utsatthet där hot och våld, korruption, trakasserier samt annan påverkan från klienterna förekommer. Vissa yrken inom verksamheterna innehar särskild säkerhetsklass för att skydda rikets säkerhet. Dessa yrkesgrupper omfattas redan av registerkontroll vid nyanställning med stöd i säkerhetsskyddslagen. Övriga personalkategorier kontrolleras normalt sett inte, enskilda fall

²⁰⁸ Svenskt Näringsliv, Remissvar, Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd (SOU 2019:19), Dnr A2019/00895/ARM, 2019-09-19, www.regeringen.se, s. 1–2, 4.

²⁰⁹ Almega, Remissvar, Belastningsregisterkontroller i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd (SOU 2019:19), 2019-09-18, www.regeringen.se, s. 1–2, 5.

²¹⁰ SOU 2019:19 s. 125 f.

²¹¹ SOU 2014:48 s. 49 f.

kan förekomma.²¹² Från undersökningen framkom att Kriminalvården redan har en fakultativ rätt att kontrollera alla arbetssökande inför nyanställning. Behovet av utökat författningsstöd anses därför inte finnas inom denna verksamhet inför anställning.²¹³ Däremot anses Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten behöva sådant skydd i de fall ett förbud införs. Felrekrytering kan innebära allvarlig skada på dels verksamheten, dels förtroendet för rättsväsendet. Ett demokratiskt samhälle kan inte präglas av korruption. Det ligger därför i allmänhetens intresse att genomföra sådan registerkontroll.²¹⁴ Ur integritetssynpunkt anser utredningen att sådan registerkontroll bör vara fakultativ för att minska risken för omotiverade och onödiga åtgärder. Alla personalkategorier ska omfattas och en fullständig version av registret bör ges ut men kontrollen ska genomföras med restriktivitet.²¹⁵

4.2.2. Skydd för tredje man

Efter att de första lagarna om registerkontroll införts på yrken som involverar arbete med barn skedde en förändring i resonemangen som kunde appliceras som skydd på andra grupper. I stället för att se på själva barnet i sig började man jämföra de egenskaper som ett barn har med andra grupper, exempelvis sårbarhet och beroendeställning. Dessa egenskaper har sedan kunnat föras i andras sammanhang som försök i att legitimera och neutralisera registerkontroll på andra områden.²¹⁶ Två grupper som har jämförts med barn på detta vis är patienter inom Hälso- och sjukvård samt äldre personer och personer med funktionshinder. Nedan kommer en redogörelse för resonemangen på dessa grupper att redogöras för.

4.2.2.1. Verksamheter som arbetar med barn

Registerkontroll av personal som ska anställas inom skolverksamheten infördes år 2001 i svensk lagstiftning genom lag (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Bestämmelserna i den lagen har numera förts in i skollagen (2010:800), 2 kap 31–33 §§. Syftet till att registerkontroll fördes in i lagen var att stärka barns och ungdomars skydd mot sexuella övergrepp. Även uppgifter om våldsbrott var av intresse.²¹⁷ I förarbetena till lagen (2000:873) vägdes intresset av att skydda barn från sexuella övergrepp mot kränkning av den arbetssökandes personliga integritet. Det som talade

²¹² SOU 2019:19 s. 152–159.

²¹³ Ibid 19 s. 159.

²¹⁴ SOU 2019:19 s. 160 f.

²¹⁵ Ibid s. 162 ff.

²¹⁶ Backman (2012) s. 56.

²¹⁷ SOU 1998:69 Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, s. 88.

för lagstiftning var att sådan registerkontroll skulle gå hand i hand med det åtagande som Sverige gjort enligt Barnkonventionen.²¹⁸ Det som talade mot gällde i första hand kränkningen av personlig integritet vilket då sades att arbetssökande fritt kan välja om de vill söka ett arbete som kräver registerkontroll eller inte. Har man ett brottsligt förflutet behöver man inte söka just det jobb som kräver ett registerutdrag, men även om en arbetssökande inte har något att dölja så anses själva kontrollen i sig vara integritetskränkande.²¹⁹ Därför behövde ett ställningstagande tas om vilka uppgifter som bör synas eller inte. Ju färre uppgifter som visas desto mindre blir integritetsintrånget.²²⁰ Ett annat intresse som togs upp var den dömdes möjlighet och rättighet att återanpassas i samhället. Att återanpassa en tidigare brottslig till samhället är en viktig del i att förebygga att personen i fråga begår brott i framtiden.²²¹ Det utredningen kom fram till var att även om en kontroll av en arbetssökande som återfinns i registret är av betydande intrång menar utredningen att ett sådant intrång ändå inte kan väga tyngre än intresset av att skydda barn och ungdomar mot övergrepp. Samma resonemang fördes gällande intresset av återanpassning.²²² Backman (2012) tar, i sin doktorsavhandling, upp två intressanta perspektiv som delvis skulle kunna förklara varför barnens säkerhet har vägt så tungt framför intresset att skydda den enskildes personliga integritet. För det första kan det bero på att det ligger i vårt intresse skydda våra barn i samhället. Det är en samhällsnorm som är så självklart för de allra flesta av oss och som därför aldrig skulle ifrågasättas även om registerkontroll i sig kan ifrågasättas.²²³ För det andra, risken att barn skulle utsättas för sexuella övergrepp upplevs för de allra flesta som en ”värsta scenario”-situation på grund av det trauma som ett sådant övergrepp kan innebära. Den här typen av resonemang har ingen koppling till hur vanligt förekommande en sådan situation egentligen är utan bygger helt på uppfattningen av det värsta scenario som kan inträffa. Att ett sådant resonemang väger tyngre än att titta på statistiken för hur vanligt förekommande det faktiskt är säger något om hur vi resonerar kring det faktum att det kan finnas en väldigt allvarlig risk (katastrof) i de fall en viss händelse skulle inträffa. Dessa perspektiv kan med andra ord ge en förklaring till hur regeringen resonerat kring införandet av registerkontroll till skydd för barns säkerhet.²²⁴

²¹⁸ SOU 1998:69 s. 105.

²¹⁹ SOU 1998:69 s. 98.

²²⁰ SOU 1998:69 s. 98. Jfr prop. 2006/07:37 s. 14.

²²¹ SOU 1998:69 s. 105.

²²² SOU 1998:69 s. 105.

²²³ Backman (2012) s. 55.

²²⁴ Ibid s. 62.

En specifik grupp som är föremål för ännu mer kontroll är personal som arbetar med barn som vistas på HVB-hem (se avsnitt 3.2.1.). Dessa barn kan själv ha blivit utsatta för övergrepp eller själva ha koppling till olika former av missbruk och kriminalitet, varför de är i ännu större behov av trygghet. Innan anställning av personal i denna typ av verksamheter måste därför barnens egna problem och behov beaktas nog.²²⁵ Genom att lagstifta om en mer omfattande registerkontroll kan det fungera avskräckande för de som har begått brott att vilja söka andra jobb där de inte blir kontrollerade innan anställning. På så sätt kan man stärka barns och ungas skydd mot övergrepp och därmed säkerställa deras trygghet i högre grad.²²⁶

4.2.2.2. Hälso- och sjukvård

I SOU 2014:48 var hälso- och sjukvården en av de områden som undersöktes för behovet av ett utökat författningsskydd. Patienterna inom hälso- och sjukvården befinner sig normalt sett i en sårbar situation på grund av sin sjukdom som kräver en särskild medicinsk omvårdnad. Graden av utsatthet kan variera beroende på hur sjukvården bedrivs och i vilken grad som patienten är i behov av medicinsk omvårdnad. På grund av sin utsatthet kan det finnas ett behov av att införa författningsstöd i de fall ett generellt förbud införs. Främst handlar det om att minska risken för övergrepp och därmed öka tryggheten för patienterna.²²⁷ På vissa områden som innefattar vård av barn finns redan författningsreglerat skydd. Det gäller även psykiatrisk vård och tvångsvård av missbrukare. Registerkontroll genomförs även av Socialstyrelsen i samband med att legitimationen för yrket kontrolleras. Det innebär således att en kontroll görs för att garantera att en person som innehar legitimation för att utöva ett yrke är lämplig. Om så inte skulle vara fallet blir legitimationen indraget. I *Patientsäkerhet. Vad har gjorts? Vad behöver göras?* (SOU 2008:117) föreslogs bland annat en ny lag om registerkontroll till skyddet för patientsäkerheten. Avvägning gjordes mellan patientens säkerhet och intresset för att skydda sökandes personliga integritet. Utredningen kom fram till att det fanns tillräckligt starka skäl för att den personliga integriteten skulle behöva ge vika. Beslutet motiverades i första hand utifrån syftet att ge god och säker vård för patienterna som befinner sig i en utsatt situation och i det beroende patienten har av sjukvårdspersonalen.²²⁸ Någon lag infördes dock aldrig. Regeringen ansåg nämligen i *Patientsäkerhet och tillsyn* (prop. 2009/10:210) att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att en ny lag skulle kunna införas. Anledningen till regeringens beslut är dels att den personliga

²²⁵ Prop. 2006/07:37 s. 14.

²²⁶ Ibid s. 14.

²²⁷ SOU 2014:48 s. 136.

²²⁸ SOU 2008:117, *Patientsäkerhet. Vad har gjorts? Vad behöver göras?*, s. 476 ff.

integriteten i detta fall väger tyngre än patientens krav på trygghet, dels att hälso- och sjukvården är en stor sektor med hög personalomsättning vilket skulle medföra att en alltför stor personalgrupp skulle beröras vilket gör registerkontroll olämpligt.²²⁹ Av denna anledning och att det inte har tillkommit några nya skäl för att införa utökat författningsstöd inom hälso- och sjukvården konstaterades det i utredningen från 2014 att något sådant stöd inte kommer att utformas nu heller.²³⁰ Ytterligare undersökningar på området för hälso- och sjukvården har inte gjorts sedan dess. Läget är därmed oförändrat.

4.2.2.3. Vård- och omsorg

Äldre personer och personer med funktionshinder befinner sig också allt som oftast i en beroendeställning som kan jämföras med ett barns beroendeställning till en vuxen person. Både i SOU 2014:48 och i SOU 2019:19 undersöktes huruvida det kunde finnas behov av utökat författningsstöd inom vård och omsorgsverksamheten för personal som arbetar med äldre personer och personer med funktionshinder. Undersökningarna kom fram till helt olika slutsatser vilka ska presenteras nedan.

I SOU 2014:48 ingick hemtjänsten, särskilt boende för äldre och för funktionshindrade, personlig assistans och andra insatser som stöds av LSS-lagen i utredningen. Även kommunal hemsjukvård för äldre personer och personer med funktionshinder ingick.²³¹ Av utredningen framgick att äldre personer och personer med funktionshinder kan vara i särskild beroendeställning av den som utför vården med hänsyn till sjukdom eller ålder som kan göra dessa personer särskilt sårbara.²³² Barn med funktionshinder omfattas idag redan av författningsstöd och då LSS-verksamheter många gånger riktar sig till både barn och vuxna innebär vissa registerkontroller för arbete med funktionshindrade barn att även kontroll görs när arbetssökande även kan komma att arbeta med vuxna.²³³ Syftet med registerkontroll skulle vara att öka tryggheten för tredje man och sådant som kan vara aktuellt är då frågan om i vilken utsträckning våld och stöld förekommer. Den statistik som användes framgick av Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Våld mot personer med funktionshinder* från 2007²³⁴. Anmälningsbenägenheten hos utsatta patienter ansågs vara låg och det kunde inte heller

²²⁹ Prop. 2009/10:210, *Patientsäkerhet och tillsyn*, s. 168: Jfr SOU 2014:48 s. 138.

²³⁰ SOU 2014:48 s. 138.

²³¹ SOU 2014:48 s. 138 f.

²³² SOU 2014:48 s. 138 f.

²³³ Ibid s. 139 f.

²³⁴ Vidare läsning: Brå:s rapport. *Våld mot personer med funktionshinder*, (2007:26).

framföras tillfredställande statistik gällande förekomsten av stöld men att den ändå inte kunde anses vara särskilt vanligt förekommande. Trots det räcker förekomsten av våld och stöld som grund för att en undersökning om eventuellt utökat skydd bör införas för att minska risken för brott.²³⁵ Problematiken, menar utredaren, ligger i att registerkontroll utgör ett trubbigt instrument i rekryteringsprocessen och det är otydligt hur pass användbar informationen i slutändan är. På grund av utdragens integritetskänsliga innehåll bör kontrollåtgärder inte genomföras mer än nödvändigt. Av betydelse är dessutom att en sådan utökning av författningsstöd skulle komma att påverka ett stort antal personer.²³⁶ Därför menade utredningen att införandet av registerutdrag med lagstöd för personer inom vård och omsorg inte är tillräckligt starka.²³⁷

Trots att utredningen inte kunde finna tillräckliga skäl för att införa utökat författningsstöd för vård- och omsorgssektorn utformades en modell för ett nytt lagförslag i de fall att förutsättningarna skulle förändras.²³⁸ Modellen skulle i sådana fall utformas som en obligatorisk skyldighet liknande den som utformats för arbete med barn inom vård- och omsorgsverksamheter. Registret skulle inte heller innehålla fullständig information från belastningsregistret utan enbart viss information som berör verksamheten till exempel människorov, sexualbrott och grovt rån.²³⁹

I SOU 2019:19 undersöktes vård och omsorgssektorn igen. Undersökningen omfattade hemtjänst, särskilt boende för äldre personer och personer med funktionshinder, personlig assistans och andra insatser som stöds av LSS-lagen. Även hemsjukvård och kommunal hälso- och sjukvård för äldre personer och för personer med funktionshinder ingick.²⁴⁰ Förutom de lagar som finns för vård av barn och ungdom innefattar nuvarande lagstiftning om belastningsregister även psykiatrisk sjukvård, tvångsvård av missbrukare och vård av utvecklingsstörda. Registerkontrollen inom dessa verksamheter är fakultativ.²⁴¹

Det finns inte mycket statistik gällande förekomsten av brott som äldre personer och personer med funktionshinder utsätts för av vård- och omsorgspersonal. De rapporter som användes i

²³⁵ SOU 2014:48 s. 141 f.

²³⁶ Ibid s. 142 f.

²³⁷ SOU 2014:48 s. 143.

²³⁸ SOU 2014:48 s. 143, se även bilaga 8 i SOU 2014:48 s. 281.

²³⁹ SOU 2014:48, bilaga 8, s. 283 f.

²⁴⁰ SOU 2019:19 s. 239.

²⁴¹ Ibid s. 112 f.

utredningen från 2019 var bland annat Brå:s rapport från 2007 som även användes i SOU 2014:48 och Brå:s rapport *Brott mot äldre – om utsatthet och otrygghet* (2018:7).²⁴² Båda rapporterna undersöker grupper som anses vara särskilt sårbara och därmed löper högre risk att utsättas för brott. I den senare rapporten om brott mot äldre kan tilläggas att stöld framkom som ett av de vanligaste brotten mot äldre personer, inte minst inom hemtjänst. Med stöd av statistiken som tydligt visat på riskerna konstaterade Brå att registerkontroll likt den som görs i samband med vård av barn är lämplig att införa.²⁴³

Enligt utredningen konstaterar man att äldre personer och personer med funktionshinder är mer sårbara på grund av deras nedsatta fysiska eller psykiska förmåga som i sin tur kan påverka möjligheten att skydda sig mot brott men också att föra sin talan och be om hjälp när behov uppstår.²⁴⁴ Vidare menar utredningen att skyddslösheten varierar beroende på vart vården utförs. Utsattheten anses vara större i det egna hemmet där den äldre eller funktionshindrade befinner sig själv med en vårdtagare. Förutsättningar för insyn och kontroll är därför mycket lägre i klientens eget hem än på ett äldreboende.²⁴⁵ Genom att kräva registerkontroll på personer som ska besöka klienten i deras hem kan man på så sätt undvika att anställa personer som finns i belastningsregistret och därmed öka tryggheten för tredje man. Dessutom kan det öka tryggheten för anhöriga och skapa förtroende för verksamheten.²⁴⁶ Utredningen gjorde således en åtskillnad mellan å ena sidan arbete som utförs i klientens hem och å andra sidan arbete som utförs utanför hemmet. På grund av den större möjligheten till insyn och kontroll utanför hemmet ansågs det inte föreligga tillräckligt starka skäl för att motivera införande av lagreglerad registerkontroll.²⁴⁷ Återigen handlar det om att väga de olika intressena mot varandra och vidta åtgärder som är proportionerliga i förhållande till sitt ändamål. Utredningen påpekar även att vård och omsorg utgör en enorm sektor vilket omfattar ett stort antal personer och en hög personalomsättning.²⁴⁸ Detta kan dock minskas genom hur lagen utformas. Utredningen menar att till skillnad från barn så är sårbarheten hos äldre personer eller personer med funktionshinder mycket mer varierad varför ett registerutdrag inte alltid är nödvändigt. Utredningen kom fram till att regler om belastningsregister bör tas fram inom vård och omsorgssektorn för personal som arbetar i hemmet hos äldre personer och personer med

²⁴² Ibid 250 ff.

²⁴³ Ibid s. 252.

²⁴⁴ SOU 2019:19 s. 260.

²⁴⁵ Ibid 19 s. 260.

²⁴⁶ Ibid s. 260 f.

²⁴⁷ Ibid s. 261.

²⁴⁸ SOU 2019:19 s. 261 f.

funktionshinder. Lagen bör vara fakultativ så att arbetsgivaren kan välja att göra utdrag i de fall det är nödvändigt.²⁴⁹ På så sätt kan man undvika att utdraget kontrolleras i de fall det inte finns motiv för det. Spridningen av informationen i registerutdrag kan även minskas genom att kontrollen av utdrag enbart får göras genom en anteckning om att det har visats upp. Arbetsgivaren kommer således inte kunna spara själva utdraget i sig. Slutligen menar utredningen att lagen bör utformas så att det är arbetssökande som inhämtar registret för att åtgärden ska bli mindre integritetskänslig.²⁵⁰ I LO:s remissyttrande till SOU 2019:19 är LO positiva till förslaget, däremot hade de synpunkter på hur det skulle utformas för Vård och omsorg av äldre personer och personer med funktionshinder. Precis som utredaren skriver så menar LO på att ett sådant förslag omfattar en väldigt stor andel personer på grund av den höga personalomsättningen.²⁵¹ Det stora antalet upprepade visstidsanställningar som förekommer kräver noga reglering kring i vilken omfattning som arbetsgivare till exempel ska få kontrollera registerutdraget på samma personer som blir anställda på nytt genom upprepade visstidsanställningar. LO anser att det bör begränsas till endast ett tillfälle för att undvika löpande kontroller på samma individer.²⁵²

Diskussionerna om skydd för tredje man har funnits med i flera utredningar genom åren. Att äldre personer och personer med funktionshinder är att se som sårbara grupper är inget nytt. Olika aktörer har i sina remissvar i samband med utredningar framfört nödvändigheten av att undersöka behovet hos andra verksamheter, inte minst inom vård och omsorg. Regeringen har haft som avsikt att följa utvecklingen inom andra verksamheter för att eventuellt tillsätta utredningar som kartlägger andra verksamheters behov av lagreglerad registerkontroll när så behövs.²⁵³ Trots flera aktörers påpekan om behovet av att införa lagreglerad registerkontroll har regeringen gång på gång framfört ett mycket restriktivt förhållningssätt till att införa lagreglerad registerkontroll på andra verksamheter än de som redan finns idag.²⁵⁴

²⁴⁹ Ibid s. 266.

²⁵⁰ Ibid s. 267 ff.

²⁵¹ LO, Remissvar, Belastningsregisterkontroll i arbetslivet (SOU 2019:19), Dnr 20190187, 2019-09-16, www.regeringen.se, s. 1.

²⁵² LO, Remissvar, Belastningsregisterkontroll i arbetslivet (SOU 2019:19), Dnr 20190187, 2019-09-16, www.regeringen.se, s. 1.

²⁵³ SOU 2019:19 s. 254 f.

²⁵⁴ Ibid s. 256.

5. Analys

I analysen kommer en redogörelse av frågorna i avsnitt 1.2. att göras. Först kommer en analys att göras av de motstående intressen som diskuterats i kapitel 4 (avsnitt 5.1.). Därefter kommer registerkontrollens förutsättningar som rekryteringsverktyg att diskuteras (avsnitt 5.2.) för att avslutas med en analys av de rättsliga konsekvenser som införandet av ett generellt förbud kan få (avsnitt 5.3.).

5.1. Vilka är de motstående intressena för registerkontroll och hur förhåller de sig till varandra?

Utifrån det som diskuterats i uppsatsen kan vi konstatera att de två stora intressena som avvägs i samband med registerkontroll å ena sidan är skyddet för den enskildes personliga integritet och å andra sidan arbetsgivarens behov av att kontrollera arbetssökande för att kunna ta tillvara sina intressen. Av uttalanden i förarbeten från bland annat propositioner och utredningsbetänkanden kan vi fastslå att skyddet för den personliga integriteten bygger på ett väldigt restriktivt synsätt.²⁵⁵ Detta synsätt har en naturlig förklaring vilket kan förstås enklare om vi går tillbaka i tiden. På internationell nivå har regleringen av den personliga integriteten behandlats ända sedan 1948 då FN antog den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna.²⁵⁶ Även om denna förklaring i sig inte är juridiskt bindande bygger många andra konventioner som tillkommit senare på denna.²⁵⁷ Att FN antog denna förklaring tydliggjorde dessutom att personlig integritet är en fråga som berörs inom området för de mänskliga rättigheterna. Samtidigt pågick det i Sverige under 60- och 70-talet diskussioner om just skyddet för den personliga integriteten som redan då var ett tydligt oros-moment i och med den snabba tekniska utvecklingen inom ljud- och bildinspelning.²⁵⁸ Medlemskapet i EU har sedan i sin tur tagit ytterligare ett steg i och med att regleringen av personlig integritet inte då längre enbart utgjort en nationell fråga utan även en EU-rättslig fråga som Sverige behövt anpassa sig till.²⁵⁹ Det restriktiva synsättet kan alltså förklaras utifrån den historiska utveckling som skett inom regleringen av de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna utgör i sin tur grunden för det samhällsintresse som finns i att skydda tidigare dömda som ska återanpassas till samhället. Intresset bygger på att personer som avtjänat sitt straff ska ha samma rättigheter och

²⁵⁵ Avsnitt 3.5.

²⁵⁶ Avsnitt 2.2.1.

²⁵⁷ Avsnitt 2.2.3.

²⁵⁸ Avsnitt 2.1.

²⁵⁹ Avsnitt 2.2.4. och 2.2.5.

möjligheter att komma tillbaka till samhället och göra rätt för sig. De ska inte behöva utsättas för vare sig diskriminering eller särbehandling i samband med anställning.²⁶⁰ Denna risk ökar om en arbetsgivare får tillgång till arbetssökandes belastningsregister varför skyddet för den personliga integriteten väger så tungt. Som redan konstaterats är emellertid denna rättighet inte absolut. Arbetsgivaren kan, bortsett från skyldigheten att inhämta registerutdrag genom obligatorisk registerkontroll, ha ett berättigat behov av att genomföra registerkontroll även vid andra tillfällen och då utnyttja möjligheten att använda fakultativ eller informell kontroll. Både den fakultativa och den informella kontrollen kan i grund och botten åberopas utifrån arbetsgivarens arbetslednings- och anställningsrätt.²⁶¹ Arbetsgivarens fria rätt att leda, fördela och anställa gäller som huvudregel men är dock inte tillräcklig utan det finns numera lagar som kan begränsa arbetsgivarens rättigheter att genomföra integritetskänsliga åtgärder, till exempel GDPR.²⁶² Därför måste behovet av kontroll dessutom vara nödvändig och stå i proportion till vad kontrollen ämnar uppnå. För att vara proportionerlig behöver åtgärden i sin tur vara både adekvat och relevant i förhållande till sitt syfte.²⁶³ Ett tydligt exempel på detta är verksamheter som arbetar med barn. Precis som Backman (2012) förklarar utgör barns säkerhet en samhällsnorm. Det ligger ett väldigt starkt intresse i att skydda våra barn i samhället. Intresset bygger på att de utgör en sårbar grupp som många gånger har svårt för att föra sin talan och som i förhållande till en vuxen person befinner sig i en beroendeställning. Att barns säkerhet utgör ett samhällsintresse är därför inget som ifrågasätts. Det starka intresset av att skydda våra barn gör det dessutom lättare att applicera en ”värsta scenario”-situation som skulle kunna uppstå i de fall ett barn skulle utsättas för till exempel ett sexuellt övergrepp. En sådan händelse är de flesta av oss överens om utgör värsta scenario. Resonemangen för att skydda våra barn i samhället är således väl etablerade och svåra att argumentera emot, varför obligatorisk registerkontroll införts.²⁶⁴

De uttalade motiv som arbetsgivare kan ha kan delas upp i skydd för allmänna intressen och skydd för tredje man. Den senare berör skyddet för enskilda personer till exempel patienter, funktionshindrade samt äldre personer medan den första snarare berör allmänheten så som säkerhet (skydd mot terrorism) och förtroendet för en verksamhet (till exempel skydd mot

²⁶⁰ Avsnitt 4.1.

²⁶¹ Avsnitt 3.1.

²⁶² Avsnitt 2.2.5.

²⁶³ Avsnitt 4.1.

²⁶⁴ Avsnitt 4.2.2.1.

korruption i domstolsväsendet).²⁶⁵ Obligatorisk registerkontroll finns redan i viss utsträckning inom båda dessa kategorier, dels barn som utgör tredje man dels säkerhetsaspekten för arbeten som är säkerhetsklassade. Diskussionerna om andra grupper som kan utgöra ett skyddsvärt intresse blev först aktuellt efter att man konstaterat att barns säkerhet utgör ett intresse. Enligt undersökningen från SOU 2014:48 ligger arbetsgivarens intresse främst i att skydda tredje man, likt argumentet för att skydda barn.²⁶⁶ Som Backman förklarade i sin avhandling började man jämföra barns egenskaper med andra grupper. Till exempel har man jämfört egenskaper så som sårbarhet, beroendeställningen och oförmågan att föra sin talan. I både SOU 2014:48²⁶⁷ och SOU 2019:19 resonerade man just utifrån dessa begrepp på patienter inom hälso- och sjukvård samt äldre personer och personer med funktionshinder inom vård- och omsorgssektorn. Både när det gällde hälso- och sjukvård samt vård- och omsorg konstaterade man att samtliga grupper kunde utmärkas med egenskaper så som sårbarhet och beroendeställning. Detta har dock visat sig inte vara tillräckligt för att utgöra skäl för att införa ny reglering på området. Särskilt regeringen har uttalat sig om detta med argumentet att både hälso- och sjukvård samt vård- och omsorg utgör två stora sektorer i samhället. Införandet av ny reglering för registerkontroll skulle innebära att ett stort antal personer skulle få sin personliga integritet kränkt i onödan.²⁶⁸ De argument som utgjorde starka skäl för att reglera verksamheter som arbetar med barn har visat sig inte utgöra tillräckliga skäl för att införa nya regler för andra förslagna grupper. Regeringens uttalande står väl i linje med det restriktiva förhållningssätt som funnits med ända från början och det finns ännu inget som tyder på att förhållningssättet skulle förändras.

Det är tydligt att det i de flesta fallen är den personliga integriteten som väger tyngts vid en avvägning mellan de motstående intressena. Avvägningsprocessen och dess betydelse sträcker sig emellertid enbart så långt som till arbetsgivarens arbetslednings- och anställningsrätt. Så länge arbetsgivaren inte bryter mot lag eller god sed på arbetsmarknaden finns det egentligen inget som hindrar arbetsgivaren från att ta det slutgiltiga beslutet om dels genomförandet av registerkontroll, dels vem som i slutändan ska anställas. Formen på registerkontrollen (oavsett obligatorisk, fakultativ eller informell) påverkar varken arbetsgivarens rätt att besluta om att genomföra registerkontroll eller beslut om vem som ska anställas. Faktumet är den att både den fakultativa och den informella registerkontrollen ger arbetsgivaren möjlighet att genomföra

²⁶⁵ Avsnitt 4.2.1. och 4.2.2.

²⁶⁶ Avsnitt 4.2.2.2. och 4.2.2.3.

²⁶⁷ Se avsnitt 4.2.2.2. Hälso- och sjukvård s. 40.

²⁶⁸ Avsnitt 4.2.2.2. och 4.2.2.3.

registerkontroll i de fall de anser att så är nödvändigt med stöd i arbetsledningsrätten. Ska arbetsledningsrätten begränsas krävs således ett uttryckligt förbud som säger att arbetsgivaren, utan författningsstöd, är förbjuden att genomföra registerkontroll. I dagsläget finns ingen sådan begränsande lagstiftning.²⁶⁹

5.2. Vilka förutsättningar kan registerkontroll ha som verktyg i rekryteringsprocessen?

I avsnitt 3.5. har vi redan varit inne och diskuterat registerkontroll som rekryteringsverktyg. Listan för vilka begränsningar som registerkontroll har kan göras lång och Högevallsdomen²⁷⁰ är bara ett exempel på det. I intervjuundersökningen med arbetsgivare i SOU 2014:48 konstaterade utredningen att registerkontrollen många gånger saknade betydelse. Detta för att registerutdraget i de allra flesta fallen var tomt och därmed saknade relevant information.²⁷¹ Ett tomt registerutdrag kan dock ha olika betydelse beroende på utformningen av registerutdraget. Inom de verksamheter som registerutdrag redan är lagstadgat finns det en begränsning i vilken information som visas. Fördelen med det är att utdraget utesluter sådan information som inte är relevant för tjänsten vilket minskar kränkningen av den enskildes personliga integritet. Nackdelen å andra sidan är att all information inte syns. I fallet med Högevallsdomen var det en tydlig nackdel att gärningsmännens tidigare brott inte syntes. Det är fördelen med ett fullständigt utdrag. Ett fullständigt utdrag innehåller all information, vilket gör det lättare att upptäcka om en person har begått brott. Hade ett fullständigt utdrag visats på gärningsmännen i Högevallsdomen hade informationen om tidigare brott syntes vilket troligen hade påverkat utfallet av en anställning i och med att tjänsten innefattar arbete med barn. Nackdelen å andra sidan är i stället att även all irrelevant information syns i ett fullständigt utdrag vilket innebär en mycket större kränkning på den enskildes personliga integritet. Till exempel kan man diskutera vilken betydelse en fortkörning ska ha i bedömningen av en arbetssökande. Bedömningen får troligen göras i det enskilda fallet utifrån vilken tjänst en person söker, men vi kan heller aldrig vara säkra på att vi kommer vara helt konsekventa i vår bedömning även om det hade funnits något i belastningsregistret som inte var relevant för tjänsten. Med det resonemanget är det enklare att förstå att den ökade användningen av fullständiga registerutdrag inte klingar väl med det restriktiva synsätt som lagregleringen syftar till. Samtidigt visar Högevallsdomen att ett fullständigt utdrag hade varit mer effektivt. Det finns troligen fler fall

²⁶⁹ Avsnitt 3.1.

²⁷⁰ Avsnitt 1.1.

²⁷¹ Avsnitt 3.5.

ute i samhället som ännu inte upptäckts och som troligen aldrig kommer upptäckas heller. Denna brist behöver arbetsgivare beakta noggrant när de väljer att använda sig av registerutdrag. Det är viktigt att förstå begränsningen med att använda registerutdrag som rekryteringsverktyg och förstå att utdraget som sådant kan inge en falsk trygghet.²⁷²

Den takt med vilken omfattningen av registerkontroll har växt de senaste 20 åren kan ge en hint om att det bland arbetsgivare finns en slags övertro på registerkontroll som rekryteringsverktyg.²⁷³ Den ökade användningen av registerkontroll kan jämföras med den ökade användningen av rekryteringsverktyg som skett rent allmänt de senaste åren. De rekryteringsverktyg som vi har idag har från början tagits fram för att minska antalet felrekryteringar genom formella processer, men precis som Sveningsson säger i Kullbergs artikel i *Chef*²⁷⁴ kan överanvändningen av rekryteringsverktygen snarare bidra till problematiken med fortsatt hög andel felrekryteringar. Det ligger en problematik i att arbetsgivare i allt för hög utsträckning förlitar sig på formella rekryteringsverktyg och det gäller även registerkontroller. Som Högevallsdomen²⁷⁵ tydligt visar är registerkontroller inte på något sätt en garanti för att en person är fri från brott eller inte riskerar att falla in i kriminaliteten i framtiden. Samtidigt kan registerkontrollen ha viss avskräckande effekt vilket gör att det, rätt använt, kan bidra till en bättre urvalsprocess om det kombineras med en noggrann rekryteringsprocess i sin helhet. Precis som Sveningsson säger i Kullbergs artikel så kan vi inte förlita oss helt på de formella verktygen. För att kunna se helheten behöver vi även gå på magkänslan som uppstår efter ett verkligt möte med arbetssökande. Det handlar alltså om en balansgång mellan dels användningen av formella datamätningar, dels användningen av magkänslan som uppstår vid mänsklig kontakt.²⁷⁶

5.3. Vilka rättsliga konsekvenser skulle ett generellt förbud kunna få i förhållande till det ändamål som registerkontroll är ämnat att uppnå?

Utifrån det som hittills diskuterats i uppsatsen vore det intressant att nu knyta ihop säcken och slutligen diskutera de rättsliga konsekvenser som kan uppstå med ett generellt förbud så som förslagits i SOU 2014:48 (och indirekt i SOU 2019:19). Förslaget bygger på det restriktiva förhållningssätt som finns gällande registerkontroll, men risken finns att problematiken med

²⁷² Avsnitt 3.5.

²⁷³ Se statistik i avsnitt 3.4.

²⁷⁴ Avsnitt 3.5.

²⁷⁵ Avsnitt 1.1.

²⁷⁶ Avsnitt 3.5.

överanvändningen inte försvinner utan snarare att arbetsgivarna hittar andra vägar att gå för att få fram samma bakgrundsinformation vilket vi redan idag kan se i viss utsträckning.²⁷⁷ Som diskuterats i avsnitt 3.5. är handlingar från till exempel domstolsbeslut offentliga i Sverige. Det innebär att det går att få tag på information om en persons förflutna på andra sätt än genom registerutdrag från Polismyndigheten. Idag finns det dessutom verksamheter som mot en kostnad sammanställer denna typ av information om en specifik person. Verifiera AB är ett exempel på en sådan verksamhet.²⁷⁸ Det går med andra ord inte att utesluta att ett generellt förbud skulle kunna medföra en risk att arbetsgivare skulle söka sig till andra aktörer för att få samma bakgrundsinformation om en person som de planerar att anställa. Ur ett integritetsperspektiv skulle konsekvenserna för det kunna bli mycket större. Inför remissvaren till SOU 2014:48 påpekade Arbetsgivarverket att den information som finns i domslut behöver inte ha vunnit laga kraft för att synas i offentliga handlingar.²⁷⁹ Det innebär således att sådan information är ännu mer integritetskänslig än den information som finns i registerutdraget. Det visar förvaltningsrättens dom väldigt tydligt på (mål nr 19538–22, se avsnitt 3.4.). Ett generellt förbud skulle således kunna få helt motsatt effekt ur integritetssynpunkt om arbetsgivarna skulle välja att gå runt ett generellt förbud och i stället använda sig av offentliga handlingar. Ett sådant scenario kan jämföras med den situation som uppstod i samband med att man beslutade om att införa en lag år 1989 som skulle ge den enskilde rätt att se uppgifter om sig själv i brottsregistret.²⁸⁰ Det fanns aldrig något ändamål med att arbetsgivarna skulle ta del av och utnyttja denna information utan det skulle fortsatt finnas ett restriktivt förhållningssätt till registerkontroll. Verkligheten blev dock en annan och idag används registerkontroll i större utsträckning än någonsin.²⁸¹ Ett generellt förbud skulle kunna få exakt samma effekt. Förbudet som är tänkt att bevara det restriktiva förhållningssättet kan i realiteten innebära att arbetsgivarna tar till andra metoder som är betydligt mer integritetskränkande. Verksamheter som Verifiera AB är bara ett exempel på att det redan idag görs i viss utsträckning.²⁸²

Det finns således en poäng i den kritik som arbetsmarknadens aktörer yttrat i sina remissvar. Precis som Svenskt Näringsliv påpekar kan ett generellt förbud bli alldeles för statisk och svåröverskådlig i vår snabbt föränderliga värld.²⁸³ För att komma åt problemen behöver skyddet

²⁷⁷ Avsnitt 3.5.

²⁷⁸ Avsnitt 3.5.

²⁷⁹ Avsnitt 3.5.

²⁸⁰ Avsnitt 3.4.

²⁸¹ Se statistik i avsnitt 3.4.

²⁸² Avsnitt 3.5.

²⁸³ Avsnitt 4.2.

vara mer anpassat efter den enskilda situationen och kanske är det orsaken till att det fortfarande inte tillkommit någon ny lagstiftning på området. Jämför vi lagförslaget för regleringen på vård och omsorgssektorn i SOU 2014:48 och SOU 2019:19 kan vi se att det inte är helt lätt att utforma en ny lag. En obligatorisk kontroll som föreslogs i SOU 2014:48 kanske inte är rätt väg att gå utan kanske är en fakultativ kontroll mer flexibel så som föreslagits i SOU 2019:19.²⁸⁴ En fördel med obligatorisk registerkontroll är att den kan ge ett mer heltäckande skydd om alla måste kontrolleras. Dessutom bör den bli lättare att tillämpa då den inte kräver någon tolkning av lagens utformning på samma sätt som med fakultativ kontroll. En fakultativ kontroll kan skapa otydligheter kring när registerkontroll bör användas och inte användas. Nackdelen är däremot att i branscher som vård- och omsorg har det visat sig inte alltid vara nödvändigt att genomföra en sådan kontroll beroende på situationen.²⁸⁵ En obligatorisk registerkontroll skulle således innebära att även omotiverade kontroller genomfördes. Utformas lagen som en fakultativ kontroll har arbetsgivaren i stället möjlighet att genomföra registerkontroll om så är motiverat.²⁸⁶ Nackdelen å andra sidan kan i stället uppstå då arbetsgivaren enbart väljer att genomföra registerkontroll på vissa arbetssökande som då kan känna sig utpekade vilket kan förhöja graden av integritetsintrång.

Risken med ett generellt förbud är att staten kan förlora kontrollen över hur bakgrundsinformation på arbetssökande används om arbetsgivaren kan vända sig till andra verksamheter. Vill staten ha kontroll på hur integritetskänslig information sprids behöver de ta tillvara både den enskildes intresse och arbetsgivarens intresse. Undersökningarna i både SOU 2014:48 och SOU 2019:19 pekar båda mot att en fakultativ lag är bäst lämpad i de fall ett generellt förbud införs. En fakultativ kontroll går dessutom väl i hand med arbetsledningsrätten vilket skulle innebära att de som har rätt att genomföra en fakultativ kontroll fortsatt skulle kunna använda sin arbetsledningsrätt trots att ett generellt förbud införs. Utöver det går det att minska integritetsintrånget på många andra sätt genom att till exempel reglera huruvida arbetsgivaren får spara registerutdraget eller inte samt vilken information som ska synas i utdraget.

²⁸⁴ Avsnitt 4.2.2.3.

²⁸⁵ Avsnitt 4.2.2.3.

²⁸⁶ Avsnitt 4.1. Se även avsnitt 3.3.2.

6. Slutsats

Det har gått fyra år sedan SOU 2019:19 publicerades för allmänheten. Frågan om registerkontroll har diskuterats under väldigt många år men ändå kommer man inte fram till något beslut som kan resultera i en ny lag. Vid en första anblick kan man tro att problematiken främst ligger i avvägningen mellan de motstående intressena men av vad som utretts i denna uppsats framgår det ganska tydligt hur de motstående intressena förhåller sig till varandra. Det är emellertid inte det enda som vägs in, registerkontrollens förutsättningar som rekryteringsverktyg spelar även en viktig roll. Rättsfall så som Högevallsdomen framhäver begränsningarna med registerkontroll som rekryteringsverktyg och bidrar således till diskussionerna om i vilken utsträckning det faktiskt ska få ha betydelse i en rekryteringsprocess om de nu enbart inger en falsk trygghet. Oavsett så pekar den ökade användningen av registerutdrag på att det finns en slags övertro på registerkontroll som rekryteringsverktyg samtidigt som det inte verkar finnas några bevis på att det faktiskt har någon egentlig nytta. Risken med att tillåta kontroller allt för ofta är att det framöver riskerar att bli sett som en helt naturlig del i arbetslivet. Arbetsgivaren börjar då så småningom kräva kontroller under pågående anställning eller snarare begär att arbetstagare ska anmäla när brott begåtts. Poängen är att om arbetstagarna kontrolleras i allt för hög utsträckning finns risk att den naturliga tilliten mellan arbetstagare och arbetsgivare försvinner.

Det finns inget som tyder på att förhållningssättet till registerkontroller skulle bli mindre restriktivt. Samtidigt finns det heller inga tecken på att användandet av registerkontroller skulle minska. Nästa steg är inte att vänta på ytterligare en utredning i frågan, i stället behöver det tas ett beslut. Antingen införs ett generellt förbud varav utökat lagstöd tillkommer till de verksamheter som är i behov av det. Utökat lagstöd ska då även kunna tillkomma allt eftersom nya behov uppstår. På så sätt undviker vi att informella registerkontroller utnyttjas av arbetsgivare samtidigt som arbetsgivare med ett berättigat behov kommer kunna genomföra en fakultativ kontroll som går hand i hand med deras arbetslednings- och anställningsrätt. Alternativet är att vi beslutar om att inte införa något nytt generellt förbud då det fungerar bra som det gör nu.

7. Käll- och litteraturförteckning

Offentliga tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 2019:19 Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd

SOU 2014:48 Registerutdrag i arbetslivet

SOU 2009:44 Integritetsskydd i arbetslivet

SOU 2008:117 Patientsäkerhet. Vad har gjorts? Vad behöver göras?

SOU 2007:22 Skyddet av den personliga integriteten – Kartläggning och analys (del 1)

SOU 2002:18 Personlig integritet i arbetslivet

SOU 1998:69 – Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

Propositioner

Prop. 2018/19:65 *Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform*

Prop. 2012/13:194 Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn

Prop. 2006/07:37 Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn

Prop. 1997/98:97 Polisens register

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen

Övrigt

Kommittédirektiv 2018:12 Behovet av ett utökat författningsstöd för registerkontroller i arbetslivet

Rådets direktiv 2011/92/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF

Internationella rättsakter

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rom 4 november 1950. URL:

https://www.echr.coe.int/documents/convention_swe.pdf; Se även Lag (1994:1219) om den

europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, art. 8.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C326/02).

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948. URL: <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/07/Allmanforklaringomdemanskligarattigheterna.pdf>.

International Labour Organization (ILO), *Protection of workers' personal data*. An ILO code of practice, International Labour Office, Geneva, 1997, ISBN 92-2-110329-3. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_107797.pdf.

Litteratur

Abrahamsson, Olle (2009). Integritetsskydd med eller utan förnuft. *Svensk Juristtidning*, (4), s. 421–434.

Almkvist, Gustaf (2015). Registrering som kontroll i belastningsregister som sanktion, *Juridisk publikation*, (1), s. 27–40.

Avelar Pereira, Fabiana (2021). *Global Framework agreements. A respons to urgent global labour concerns*, doktorsavhandling, (Lund: Ekonomihögskolan vid Lunds universitet - LUSEM).

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders (2022). *Europarättens grunder*, 7 uppl., Norstedts Juridik: Stockholm.

Backman, Christel (2012), *Criminal records in Sweden – regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers*, doktorsavhandling, (Göteborg: Göteborgs universitet).

Chamberlain, Johanna (2022). Stig Strömholm och vägen till ett skadeståndsrättsligt integritetsskydd, *Svensk Juristtidning*, (7), s. 641–652.

Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 5 uppl., Norstedts Juridik: Stockholm.

Gabinus Göransson, Håkan; Garpe, Bengt och Del Sante, Naiti (2022). *Arbetsrätten – en introduktion*, 9 uppl. Norstedts juridik: Stockholm.

Glavå, Mats och Hansson, Mikael (2020). *Arbetsrätt*. 4 uppl. Studentlitteratur: Lund.

Grahn, Erik och Kjällström, Susanna. *Anställdas integritetsskydd – och dataskyddsförordningen* (2017, version 1, JUNO),

Hettne, Jörgen och Oetken Eriksson, Ida (2011). *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. 2 uppl. Norstedts juridik: Stockholm.

Hirschfeldt, Johan (2022). Stig Strömholm, den personliga integriteten och rättighetskatalogen, *Svensk Juristtidning*, (7), s. 663–670.

Kleineman, Jan i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (2018). *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Studentlitteratur: Lund.

Kullberg, Fredrik (2023). Bakgrundskontroll får bakläxa. *Chef*, nr 03.

Kullberg, Fredrik (2023). Många chefer väljer fel. *Chef*, nr 03.

Kullberg, Fredrik (2023). Organisationsforskare: Personlighetstester skymmer sikten. *Chef*, nr 03.

Lehrberg, Bert (2021). *Praktisk juridisk metod*. 13 uppl. Iuste: Uppsala.

Nyström, Birgitta (2021). *EU och arbetsrätten*. 6 uppl. Norstedts Juridik: Stockholm.

Reichel, Jane i Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (2018). *Juridisk metodlära*. 2 uppl. Studentlitteratur: Lund.

Sandgren, Claes (2015). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – ämne, material, metod och argumentation*. 3 uppl. Norstedts juridik: Stockholm.

Törngren, David. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) artikel 2, Lexino, 2019-04-30, (JUNO).

Westman, Daniel. Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) artikel 4 punkt 2. Karnov, 2022-07-01, (JUNO).

Öman, Sören. *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar* (2022, version 2A, JUNO).

Internetkällor

Carlsson, Per (TT), Dömd för misshandel vid Högevallsbadet i Lund jobbade som elevassistenter, *SVT nyheter*, publicerad 09-03-2023.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/domda-for-misshandel-vid-hogevall-i-lund-anstallda-som-elevassistenter> (hämtad 17-03-2023).

Förvaltningsrätten i Stockholm, *Verifiera AB har behandlat känsliga personuppgifter i strid med dataskyddsförordningen*, publicerad 2023-02-02.

<https://www.domstol.se/nyheter/2023/02/verifiera-ab-har-behandlat-kansliga-personuppgifter-i-strid-med-dataskyddsförordningen/>. Hämtad 2023-04-17.

Lindgren, Hannah, Kommuner och regioner lade 1,3 miljarder på kritiserade tjänsten Verifiera, *SVT nyheter*, publicerad 2022-09-28, <https://www.svt.se/kultur/kommuner-och-regioner-lade-1-3-miljarder-pa-kritiserade-tjansten-verifiera>, (hämtad 2023-04-28).

Regeringskansliet, *offentlighetsprincipen*, uppdaterad 2015-04-01, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>, hämtad 2023-04-28.

Svenska FN-förbundet, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, *Svenska FN-förbundet*, <https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/vad-gor-fn/fns-arbete-med-manskliga-rattigheter/den-allmanna-forklaringen-om-de-manskliga-rattigheterna/> (hämtad 2023-02-01).

Sveriges domstolar, *Domstolar i Europa*, uppdaterad 2019-09-16, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/domstolar-i-europa/>, hämtad 2023-02-01.

Sveriges domstolar, *Detta blir offentligt*, uppdaterad 2012-11-05, <https://www.domstol.se/domar-och-beslut/detta-blir-offentligt/>, hämtad 2023-04-28.

Rättsfall

Sverige

Tingsrätt

Lunds tingsrätt dom 2023-03-08 i mål nr B 4016–22.

Förvaltningsdomstol

Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2023-02-02 i mål nr. 19538–22.

Internationellt

Europadomstolen

M.M. v. The United Kingdom, no. 24029/07, 13 November 2012, URL:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114517>; Se även Legal summary, Information note on the Court's case-law No 157, Document URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-7300>.

Övrigt

Almega, Remissvar – Belastningsregisterkontroller i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd (SOU 2019:19), 2019-09-18, www.regeringen.se.

Arbetsgivaralliansen, Registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, A2014-2465-ARM, 2014-11-07, www.regeringen.se.

Arbetsgivaralliansen, Remissvar – Belastningsregisterkontroll i arbetslivet (SOU 2019:19), Dnr A2019/00895/ARM, 2019-09-25, www.regeringen.se.

Arbetsgivarverket, Betänkandet registerutdrag i arbetslivet – SOU 2014:48, Dnr 2014/0659, 2014-11-03, www.regeringen.se

Brottsförebyggande rådet (Brå), Remissyttrande över betänkandet – Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 0216/14, 2014-11-06, www.regeringen.se.

Kriminalvården, Remissyttrande över SOU 2014:48 ”Registerutdrag i arbetslivet”, Dnr 2014-18113, 2014-11-17, www.regeringen.se.

LO, LO:s yttrande över utredningen “Registerutdrag i arbetslivet” (SOU 2014:48), Dnr 20140282, 2014-11-04, www.regeringen.se.

LO, Remissvar – Belastningsregisterkontroll i arbetslivet (SOU 2019:19), Dnr 20190187, 2019-09-16, www.regeringen.se.

Svenskt Näringsliv, remissvar – registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 142/2014, 2014-11-07, www.regeringen.se.

Svenskt Näringsliv, Remissvar – Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd (SOU 2019:19), 2019-09-19, Dnr A2019/00895/ARM, www.regeringen.se.

TCO, Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr A2014/2465/ARM, 2014-11-10, www.regeringen.se.

Bilaga 1

Från: mbr@polisen.se 
Ämne: Ang. begäran om statistik, A101.502/2023
Datum: 23 februari 2023 15:18
Till: ji.stigmar@gmail.com



Hej,

Vi har mottagit din begäran om statistik av hur många utdrag för enskilda personer som begärts under tiden 2000-2022. Vi har tyvärr bara statistik från 2007 och framåt, se nedan. Det gäller alltså utdrag enl. 9 § 1 st. lag om belastningsregister, för kontroll av egna uppgifter. Polismyndigheten kan inte svara på hur många utdrag som används för att visa upp för arbetsgivare, då vi inte har information om vad personer använder utdragen till.

År	Antal utdrag
2007	95 583
2008	105 753
2009	119 281
2010	155 238
2011	171 229
2012	199 013
2013	222 940
2014	229 569
2015	265 514
2016	302 475
2017	308 652
2018	289 898
2019	253 220
2020	219 600
2021	239 265
2022	306 374

Med vänlig hälsning,

Malin
Handläggare
Rättsavdelningen, Informationsförvaltningen

Telefon: 114 14
Post: Polismyndigheten, Rättsavdelningen
981 81 Kiruna
www.polisen.se