



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Sofia Andersson

En påtvingad registerkontroll?

En undersökning om förenligheten mellan icke-lagreglerade belastningsregisterkontroller och art. 8 EKMR

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT23

Innehåll

SUMMARY.....	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR.....	3
1 INLEDNING.....	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	6
1.3 Avgränsning	6
1.4 Metod och teori	7
1.5 Material.....	8
1.6 Forskningsläge.....	9
1.7 Disposition.....	9
2 BELASTNINGSREGISTRET	10
2.1 Bakgrund och syfte.....	10
2.2 Registrets innehåll	10
2.3 Vem får ta del av uppgifterna?	11
3 ARBETSGIVARES ANVÄNDNING OCH INTRESSEN.....	13
3.1 Arbetsgivares användning av belastningsregistret	13
3.1.1 Informell registerkontroll	14
3.1.2 Förbud mot informell registerkontroll	16
3.2 Arbetsgivarens intressen vid registerkontroll.....	17
4 RÄTTEN TILL PRIVATLIV ENLIGT EKMR	19
4.1 Artikel 8 EKMR	19
4.1.1 Materiella aspekter	19
4.1.2 Formella aspekter	21
4.1.3 Inskränkningar av artikel 8 EKMR	22
5 ANALYS.....	23
5.1 Informell registerkontroll	23
5.1.1 Arbetsgivarens intresse	24
5.2 Art. 8 EKMR	25

5.3	Diskussion	26
5.4	Slutsatser	29
	KÄLLFÖRTECKNING.....	30
	BILAGA 1	33

Summary

According to Article 8 of the ECHR, individuals have the right to the protection of their private life. The scope of the article includes an obligation for authorities to ensure that only persons with a legitimate interest have access to sensitive personal data stored by the authority and that the information be treated with care. This applies also to the Criminal Record, a register maintained by the Police. Through a legal-dogmatic method, the paper investigates how use of criminal record checks requested by employers, when there is no legal basis for this, relates to the right to privacy.

According to the Swedish Law employers operating within some sectors, such as education and childcare, are required or have a possibility to control the criminal record of jobseekers. In these cases, jobseekers are requested to provide a targeted extract from the register. The legislator considers, thus, that these employers have legitimate interests in obtaining this sensitive personal information about job applicants. Employers in other sectors are not covered by the legislation. They can, however, gain access to the criminal record of possible job applicants by using the applicants' right to inspect of their criminal record. By making this a condition for a job application, any employer may get extract from the register providing criminal record of job applicants. In addition, this extract would not be targeted (as required for legitimate sectors) but include the whole record about the person.

According to the paper, the design of the legal regulation indicates that the requirement for careful handling is not fulfilled. It is unclear how *making available* should be understood. Depending on the interpretation of the term, the current regulation can be both in accordance with the requirement and contrary to the requirement. With the application of a liberal rights-based theory that safeguards the protection of individual rights, the paper considers that it is irrelevant how making available is to be understood because the requirement for caution is not fulfilled. The paper thus considers that the unregulated register check is contrary to Article 8(1) ECHR.

Sammanfattning

Enligt artikel 8 EKMR har enskilda rätt till skydd för sitt privatliv. Artikelns tillämpningsområde omfattar en skyldighet för myndigheter att se till att endast personer med ett legitimt intresse har tillgång till känsliga personuppgifter som lagras av myndigheten och att informationen behandlas varsamt. Detta gäller även för belastningsregistret, ett register som förs av polisen. Genom en rättsdogmatisk metod undersöker uppsatsen hur användningen av utdrag ur belastningsregistret som begärs av arbetsgivare, när det inte finns någon rättslig grund för detta, förhåller sig till rätten till privatliv.

Enligt svensk lag har arbetsgivare som är verksamma inom vissa sektorer, såsom utbildning och barnomsorg, en skyldighet eller möjlighet att kontrollera arbetssökandes belastningsregister. I dessa fall begärs att den arbetssökande ska tillhandahålla ett anpassat utdrag ur registret. Lagstiftaren anser att dessa arbetsgivare har ett berättigat intresse av att erhålla denna känsliga personliga information om arbetssökande. Arbetsgivare inom andra sektorer omfattas inte av lagstiftningen. De kan dock få tillgång till arbetssökandes brottsregister genom att begära att den arbetssökande visar upp ett belastningsregisterutdrag. Dessa utdrag från registret visar till skillnad från de lagreglerade registerkontrollerna den arbetssökandes fullständiga belastningsregister.

Enligt uppsatsen tyder utformningen av lagregleringen på att kravet på varsam hantering inte är uppfyllt. Det är oklart hur *att tillgängliggöra* ska förstås. Beroende på termen tolkas kan nuvarande reglering anses stå i överensstämmelse med kravet och strida mot kravet. Med applicerandet av en liberal rättighetsbaserad teori som värnar om enskildas rättighetsskydd, anser uppsatsen att det är irrelevant hur *att tillgängliggöra* ska förstås eftersom kravet på varsamhet inte är uppfyllt. Uppsatsen anser alltså att den oreglerade registerkontrollen strider mot art. 8.1 EKMR.

Förkortningar

ECHR	European Convention on Human Rights
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
LOB	Lag (1998:620) om belastningsregister
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I samband med rekryteringsprocesser händer det att arbetsgivaren önskar kontrollera huruvida den arbetssökande förekommer i belastningsregistret. Det svenska belastningsregistret lagrar information om vilka påföljder som ådömts en person, exempelvis fängelse- och bötestraff¹ i maximalt 20 år². Uppgifterna i registret är så kallade känsliga personuppgifter.³

Kontroller av om den arbetssökande förekommer i belastningsregistret utgör inom vissa av arbetsmarknadens sektorer ett lagstadgat krav.⁴ Inom andra områden gäller istället att lagstiftaren givit arbetsgivaren en möjlighet att välja om denne vill genomföra en registerkontroll eller inte.⁵ För de områden av arbetsmarknaden där registerkontroller regleras i lag har lagstiftaren ansett att det är angeläget för arbetsgivaren att ta del av ett urval av den arbetssökandes tidigare lagföringar. Urvalet har gjorts efter vilka lagföringar som har ansetts vara relevanta för tjänsten. Registerkontroller enligt exempelvis lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn utförs i syfte att medvetengöra arbetsgivaren huruvida den arbetssökande tidigare har lagförts för sexualbrott.⁶

För övriga sektorer på arbetsmarknaden, som inte omfattas av lagreglerade registerkontroller, saknas ett regelverk för hur dessa arbetsgivare ska förhålla sig till de arbetssökandes belastningsregister. Dagens regelverk möjliggör för dessa arbetsgivare att använda sig av belastningsregisterkontroller som en del av sin rekrytering utan att komma i konflikt med lagen. Arbetsgivarna begär i dessa fall att de arbetssökande ska nyttja sin rätt till insyn i belastningsregistret som tillfaller enskilda personer. Insynen möjliggör för

¹ 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

² Prop. 2021/22:172, s. 56.

³ Prop. 1997/98:97, s. 73.

⁴ Se exempelvis 2 kap. 31 § skollagen (2010:800).

⁵ Se exempelvis 1 § lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

⁶ Prop. 2012/13:194, s. 1.

enskilda personer att begära ut ett fullständigt registerutdrag som visar vederbörandes samtliga eventuella tidigare lagöverträdelser.⁷ Detta till skillnad från de lagreglerade registerutdragen, som enbart visar ett urval.

Inom den privata sektorn är arbetsgivaren som utgångspunkt fri att välja vem denne ska anställa och under vilka villkor.⁸ Att en arbetsgivare begär att den arbetssökande ska visa ett belastningsregisterutdrag kan utgöra, eller verka utgöra, ett krav för anställning. Den arbetssökande försätts i en besvärlig situation. Oavsett om den arbetssökande har blivit lagförd eller inte kan det upplevas känsligt att lämna ut sitt belastningsregister till en okänd arbetsgivare.⁹

Av artikel 8.1 EKMR följer att var och en är tillförsäkrad rätt till respekt för sitt privatliv. Inom artikelns tillämpningsområde faller information om enskildas tidigare lagöverträdelser som lagras hos myndigheter.¹⁰ Den aktuella myndigheten ansvarar för att uppgifterna behandlas varsamt och enbart delas med personer som har ett legitimt intresse av att ta del av uppgifterna.¹¹ Av artikel 8.1 EKMR följer en positiv förpliktelse för konventionsstaterna att skydda rätten till privatliv även mellan två enskilda rättssubjekt.¹² Art. 8.2 EKMR kräver att eventuella inskränkningar i konventionen sker genom lag.

För de fall där belastningsregisterkontroller utgör ett krav eller en möjlighet enligt lag har lagstiftaren ansett det vara nödvändigt för arbetsgivaren att ta del av arbetstagares känsliga personuppgifter, trots det ingrepp som detta innebär för den arbetssökandes integritet.¹³ En sådan intresseavvägning har däremot inte skett när en arbetsgivare på eget bevåg begär att arbetstagaren ska visa ett fullständigt belastningsregisterutdrag.

⁷ SOU 2019:19, s. 113.

⁸ Jfr 4 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

⁹ Jfr SOU 2014:48, s. 116.

¹⁰ Danelius, s. 386.

¹¹ Ibid, s. 390.

¹² *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, 10 april 2007.

¹³ Jfr prop. 1999/2000:123, s. 28–29; prop. 2006/07:37, s. 17-18.

Följaktligen ställer sig uppsatsen frågan om den svenska staten gör vad som krävs för att skydda enskildas rätt till privatliv genom att tolerera att arbetsgivare, utan lagstöd, begär att arbetssökande uppvisar sitt belastningsregister vid rekrytering.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsen har till syfte att utreda hur arbetsgivares begäran om att arbetssökande ska visa ett belastningsregisterutdrag, när detta inte framkommer av lag, förhåller sig till enskildas rätt till skydd för sitt privatliv enligt art. 8 EKMR. Uppsatsen ämnar även att undersöka huruvida den svenska lagstiftningen kan anses uppfylla de krav som följer av art. 8 EKMR.

Frågeställningen som besvaras är:

Hur förhåller sig arbetsgivares användning av utdrag ur belastningsregister, när det saknas lagstöd för detta, till enskildas rätt till privatliv enligt art. 8 EKMR?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen tar sikte på arbetsgivares utdrag ur belastningsregistret när det saknas lagstöd för detta. De obligatoriska och fakultativa registerkontrollerna behandlas enbart kortfattat för att bättre förstå den oreglerade registerkontrollen. De reglerade och oreglerade registerkontrollerna ger upphov till olika frågor. I de förra fallen har en intresseavvägning mellan den enskildes intresse av integritet och arbetsgivarens intresse av registerkontroll gjorts genom lag, vilket är ett krav för att kunna göra en rättighetsinskränkning enligt EKMR. Denna avvägning har inte skett inom den oreglerade registerkontrollen.

Endast det gällande regelverket för vuxna behandlas för att utreda frågeställningen. Fler och andra överväganden behöver göras för barn samt kan problematiken kring frågan om användningen av utdrag ur belastningsregistret belysas på ett tillfredsställande sätt enbart utifrån överväganden för vuxna.

Överväganden kring att den information som framkommer av belastningsregistret i många fall även är tillgänglig i form av allmänna handlingar hos exempelvis domstolar behandlas inte eftersom det förstås som en nödvändig följd av offentlighetsprincipen snarare än ett medvetet ändamål för belastningsregistrets funktion i arbetsmarknaden.

Uppsatsen redogör för principfrågan kring rätten till privatliv och kommer därför inte att närmare utreda belastningsregistret i relation till hur information lagrat i register bör hanteras, såsom regler om dataskydd.

Fokus i uppsatsen ligger på anställningsförfarandet inom den privata sektorn. Dessa arbetsgivare behöver inte beakta det lagstadgade kravet på att anställa personer med beaktande av ”sakliga grunder” såsom gäller inom den offentliga sektorn.¹⁴ Anställningsprocessen inom den privata sektorn är således friare.

1.4 Metod och teori

För att besvara uppsatsens frågeställning utreds regleringen av belastningsregistret samt innehållet i art. 8 EKMR. Eftersom undersökningen innebär en utredning av gällande rätt, kan uppsatsen i denna del anses nyttja en rättsdogmatisk metod. Den rättsdogmatiska metoden innebär att rätteskälreläran analyseras i syfte att få till stånd en slutsats som återspeglar gällande rätt.¹⁵ I huvudsak använder uppsatsen lagtext och förarbeten för att utreda regleringen av belastningsregistret. Det verkar omtvistat huruvida alla olika typer av förarbeten ska förstås vara rättskällor, därav nyttjas enbart offentliga utredningar och propositioner.¹⁶ För innehållet i EKMR används i större del rättsfall från Europadomstolen samt doktrin. Genom rättsfall från domstolen preciseras och tolkas innehållet i konventionen.

Uppsatsen anser att den använda metoden bäst kan jämföras med den rättsdogmatiska, trots att den informella registerkontrollen som utreds är

¹⁴ 4 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁵ Kleinman, s. 26.

¹⁶ Dahlman, s. 68–69.

oreglerad. Det är genom en studie av förarbeten och lagtext som uppsatsen undersöker rättsläget kring den informella registerkontrollen.

I analysen avser uppsatsen att kritisera gällande rätt. Det faller inom ett kritiskt rättsdogmatiskt perspektiv att föra argument kring att gällande rätt på något vis är otillfredsställande eller av annan anledning bör ändras.¹⁷ Mot bakgrund av detta kan uppsatsen i analysen anses nyttja nämnda perspektiv.

Uppsatsen ämnar besvara frågeställningen utifrån en traditionell liberal rättighetsbaserad teori. Denna teori betonar vikten av att skydda individers rättigheter med ett starkt rättsligt skydd i syfte att värna om såväl individernas rättsliga ställning som bevarandet av demokratin.¹⁸ Teorin är individfokuserad och riskerar således att medföra att vissa samhällliga aspekter inte beaktas, exempelvis kravet på rättssäkerhet. Nyttjandet av teorin kan alltså medföra att uppsatsen missar att utreda alternativa perspektiv på frågan, som hade kunnat medföra att slutsatsen hade blivit annorlunda.

1.5 Material

För att utröna innehållet i svensk gällande rätt på området är de viktigaste källorna, utöver lagtext, offentliga utredningar på området: *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet - behovet av utökat författningsstöd* (SOU 2019:19) och *Registerutdrag i arbetslivet* (2014:48), samt propositionen *Polisens register* (prop. 1997/98:97). Källorna väljs i enlighet med den rättsdogmatiska metoden. Utredningarna bidrar med förståelse för rättsläget samt bakgrundsinformation om införandet av insynsrätt för enskilda i belastningsregistret. De offentliga utredningarna används för att förklara det växande problemet som utdrag ur belastningsregistret utgör. Till det sistnämnda nyttjas även statistik från Polismyndigheten. Uppsatsen har alltså inte gjort någon egen undersökning, utan bedömer att myndighetens statistik är tillförlitlig. Avhandlingen *Integritetsfrågor i arbetslivet* av Annamaria J.

¹⁷ Jfr Kleinman, s. 40.

¹⁸ Se exempelvis Nergelius, s. 26.

Westregård bidrar med förståelse till varför arbetsgivare väljer att genomföra integritetskänsliga åtgärder gentemot arbetssökande.

Information om EKMR och dess innehåll hämtas från rättsfall från Europadomstolen samt doktrin där konventionen kommenteras. Boken *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar* av Hans Danelius utgör ett viktigt komplement till rättsfallen. Boken har valts till följd av bokens utförlighet samt eftersom Danelius besitter en omfattande kunskap på området.

Uppsatsen konstaterar att det finns relativt sparsamt med doktrin inom rättsområdet. Detta tros beror på att området är relativt oreglerat. Därav finns det skäl att kritisera uppsatsen som byggd på relativt få verk.

1.6 Forskningsläge

Integritetskänsliga åtgärder inom arbetslivet har diskuterats inom forskningen. Exempel på detta är avhandlingen *Integritetsfrågor i arbetslivet* av Annamaria J. Westregård som berör integritetskänsliga åtgärder inom arbetslivet i stort. Generellt om nyttjande av belastningsregister diskuteras i avhandlingen *Criminal Records in Sweden* av Christel Backman. Mer specifikt om hur kontroller av belastningsregistret förhåller sig till den personliga integriteten i art. 8 EKMR har däremot inte berörts närmare.

1.7 Disposition

Uppsatsen består av fem huvudavsnitt. Nästkommande avsnitt redogör för Lagen om belastningsregister och dess reglering. Avsnitt 3 diskuterar arbetsgivarens perspektiv; varför ett utdrag ur belastningsregistret kan vara intressant för en arbetsgivare. Avsnitt 4 utreder tillämpningsområdet av art. 8 EKMR samt de krav som artikeln ställer på konventionsstater. I avsnitt 5 behandlas den avslutande analysen vari uppsatsens slutsatser presenteras och frågeställning besvaras.

2 Belastningsregistret

2.1 Bakgrund och syfte

Belastningsregistret är ett register som förs av Polismyndigheten.¹⁹ Registret regleras av lagen om belastningsregister (1998:620), LOB.

Syftet med belastningsregistret är att bistå rättsvårdande och brottsbekämpande myndigheter med information som är relevant för deras arbete. Som exempel kan nämnas att allmänna domstolar använder registret vid påföljdsval i en rättegång. Informationen är även tillgänglig för andra myndigheter efter en särskild lag- eller förordningsstadgad prövning samt för enskilda där informationen är av särskild betydelse för den enskildes verksamhet.²⁰

2.2 Registrets innehåll

I belastningsregistret lagras information om personer som har lagförts för brott. I 3 § LOB regleras specifikt vad som avses – exempelvis omfattas de fall där en person genom dom, beslut eller strafföreläggande dömts till en påföljd eller det i målet har meddelats åtalsunderlåtelse. Av 4 § LOB framgår att även domar och beslut från andra länder under vissa förutsättningar ingår i registret,

Innehållet i registret anses utgöra särskilt känsliga uppgifter, särskilt ur integritetssynvinkel. För att de enskildas integritet ska skyddas fastställs att uppgifter ur registret enbart ska lämnas ut till andra än den enskilde själv om det finns vägande skäl.²¹

¹⁹ SOU 2019:19, s. 93.

²⁰ Prop. 1997/98:97, s. 72; 2 § LOB.

²¹ Prop. 1997/98:97, s. 73.

2.3 Vem får ta del av uppgifterna?

Uppgifterna i belastningsregistret skyddas av *absolut sekretess*, vilket är den högsta graden av sekretess.²² Detta gäller dock inte gentemot individen själv.²³

Att belastningsregistret skyddas av absolut sekretess motiveras främst av att informationen lagras på ett lättillgängligt sätt samt att den tidigare lagförda personens rehabilitering i samhället inte ska försvåras. Det högt satta sekretesskyddet är alltså delvis satt för att skydda den enskilde. Regeringen framhåller i sin proposition att ”utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret”.²⁴ Hänsynen till den enskildes rehabilitering i samhället motiverar även utgångspunkten att enskilda och andra myndigheter än de som utgör del av syftet med registret inte ska få ta del av uppgifterna.²⁵ Det höga sekretesskyddet motiveras även av en vilja att skydda de enskildas personliga integritet.²⁶

Mot bakgrund av att uppgifterna i registret är särskilt känsliga ska registerutdrag som görs av myndigheter prövas enligt en behovs- och proportionalitetsprincip i enlighet med 7 § LOB. Principerna medför att varje enskild begäran om ett registerutdrag ska prövas noga samt att det i det enskilda fallet ska kunna konstateras att syftet med utdraget överväger det integritetsintrång detta medför för den enskilde.²⁷

Av 6 § LOB framkommer vilka myndigheter som, efter en behovs- och proportionalitetsbedömning, har rätt att ta del av registeruppgifterna. Här räknas exempelvis Säkerhetspolisen, Skatteverket och allmän domstol upp.

²² Prop. 1997/98:97, s. 65; 35 kap. 3 § OSL.

²³ Prop. 1997/98:97, s. 65.

²⁴ Ibid, s. 64.

²⁵ Ibid, s. 64–65.

²⁶ SOU 2014:48, s. 104.

²⁷ Prop. 1997/98:97, s. 82.

Varje enskild person har enligt 9 § LOB rätt till insyn i belastningsregistret. Paragrafen ger rätt att få ta del av samtliga uppgifter som finns lagrade om vederbörande i belastningsregistret. På Polisens hemsida, där enskilda kan göra en begäran om ett fullständigt registerutdrag, framkommer att ”utdraget inte är tänkt att användas som ett intyg för att visa att du inte är straffad”²⁸. I paragrafens andra stycke stadgas rätten för enskilda att få ut begränsade registerutdrag om sig själva, för de fall att kontroll av belastningsregistret utgör en del av en rekryteringsprocess enligt lag.

En enskild har rätt att få ut ett registerutdrag om en annan enskild i en anställningssituation om förutsättningarna i 10 § 1 st. LOB föreligger. En förutsättning är att regeringen har meddelat en föreskrift om detta. Detta har gjorts för de fall att en enskild söker anställa en annan enskild inom vården eller inom ett område som har betydelse för förebyggandet eller beivrandet av brott.

²⁸ Polismyndigheten, 'Utdrag för att kontrollera egna uppgifter i belastningsregistret'.

3 Arbetsgivares användning och intressen

Inom arbetsmarknadens privata sektor är huvudregeln att arbetsgivaren fritt vem som ska anställas och enligt vilka villkor. Huvudregeln inskränks dock av lagstadgade undantag, t.ex. diskrimineringslagstiftning. Normalt sett kan man inte rättsligt pröva en privat arbetsgivares anställningsbeslut.²⁹

3.1 Arbetsgivares användning av belastningsregistret

Beroende på verksamhetsområde gäller olika lagregler för en arbetsgivares rätt att begära att en arbetssökande visar ett utdrag ur belastningsregistret. Arbetsgivare kan omfattas av en lagstadgad skyldighet eller möjlighet att kontrollera en arbetssökandes belastningsregister beroende på inom vilket område som arbetsgivaren är verksam.³⁰ De lagreglerade registerkontrollerna framkommer av LOB och andra speciallagar. För de fall att lagen fastställer en skyldighet för arbetsgivaren att kontrollera belastningsregistret kallas detta för *obligatorisk registerkontroll*.³¹ Sådan registerkontroll förekommer exempelvis inom skolverksamhet enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). *Fakultativ registerkontroll* innebär att lagen stadgar en möjlighet för arbetsgivaren att kontrollera belastningsregistret.³² Ett exempel på detta förekommer i 1 § lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Den lagreglerade registerkontrollen syftar till att begränsa spridningen av uppgifter ur registret, både sett till typen av information som ges ut och till vem informationen sprids.³³

De fakultativa och obligatoriska registerkontrollerna är alltså reglerade genom lagar. Av lagarna framkommer vilka arbetssökande som ska omfattas av en registerkontroll samt vilka uppgifter i belastningsregistret som

²⁹ SOU 2014:48, s. 56.

³⁰ SOU 2019:19, s. 101.

³¹ Ibid, s. 102.

³² Ibid, s. 108–109.

³³ SOU 2014:48 s. 104.

arbetsgivaren har rätt att ta del av. Det följer av 9 § 2 st. LOB att det registerutdrag som en enskild person begär ut i syfte att visa för en arbetsgivare vid lagreglerad registerkontroll är ett urval av de uppgifter som är lagrade i registret.

Vid införandet av lagstadgad registerkontroll för förskole- och skolverksamhet ansåg regeringen att det registerutdrag som den arbetssökande skulle visa för arbetsgivaren enbart skulle innehålla uppgifter om brott med betydelse för bedömningen av den arbetssökandes lämplighet för att arbeta med barn. Regeringen menade att ett fullständigt belastningsregisterutdrag inte är avsett att användas vid bedömningen av en individs lämplighet för ett arbete. Lagstiftaren gjorde bedömningen att sexualbrott samt brott som innefattar allvarligare kränkningar av andra människor, exempelvis mord, skulle visas i registerutdraget.³⁴ I propositionen till införandet av registerkontroller för personal vid hem för vård och boende (HVB) skrivs att för att kunna värna om den enskildes personliga integritet kan ”det inte kan komma i fråga” att ge arbetsgivaren tillgång till en arbetssökandes fullständiga belastningsregister.³⁵

De arbetsgivare vars verksamhet inte omfattas av vare sig obligatorisk eller fakultativ registerkontroll omfattas inte av lagregleringen på området. När dessa arbetsgivare använder sig av belastningsregisterskontroller kallas detta för *informell registerkontroll*.³⁶

3.1.1 Informell registerkontroll

Vid informell registerkontroll får arbetsgivaren tillgång till den arbetssökandes uppgifter i belastningsregistret genom att arbetsgivaren kräver att den arbetssökande ska begära ut ett fullständigt registerutdrag med stöd av 9 § första stycket LOB, den enskildes insyns rätt i registret. Förfarandet är idag lagenligt.³⁷ En enskild som begär ut utdrag från registret

³⁴ Prop. 1999/2000:123, s. 28–29.

³⁵ Prop. 2006/07:37, s. 17–18.

³⁶ SOU 2019:19, s. 101.

³⁷ Ibid, s. 113.

om sig själv, med hjälp av sin insynsrätt, är fri att använda utdraget så som personen vill. Att ge detta utdraget till en arbetsgivare strider dock mot anledningen till varför enskilda gavs insynsrätt i belastningsregistret.³⁸

Möjligheten till insyn för enskilda i belastningsregistret infördes år 1989. Dessförinnan bedömdes det att det fanns risk att insynsrätten för enskilda skulle leda till ett utnyttjande av bl.a. arbetsgivare som vid anställning skulle kunna kräva att den arbetssökande skulle visa ett s.k. strafflöshetsintyg. Vid lagändringen år 1989 bedömdes risken för missbruk av insynen inte vara så påtaglig att någon lagstiftning krävdes, men att det ändock var av vikt att förhindra att ett utdrag ur belastningsregistret skulle behöva uppvisas vid anställning. Departementschefen angav att utvecklingen skulle följas noga och att frågan skulle återuppväckas om tecken på missbruk av systemet skulle framkomma.³⁹

Alltsedan år 2003 har antalet enskilda som begär registerutdrag om sig själva med stöd av 9 § 1 st. LOB ökat. År 2003 gjordes 40 686 utdrag⁴⁰, vilket till år 2022 ökat till över 305 000 utdrag⁴¹. Mot bakgrund av en enkät som Rikspolisstyrelsen genomfört kan man se att ökningen av utbegärda register är en följd av önskemål från arbetsgivare. Uppskattningsvis är det ca 85–90 procent av alla enskildas registerutdrag som hänför sig till en begäran från en arbetsgivare.⁴²

Ökningen av utbegärda belastningsregister rimmar enligt SOU 2014:38 illa med skyddet för individers personliga integritet. Utredningen menar att det finns en utbredd uppfattning i samhället om att en person som avtjänat sitt straff ska ha samma förutsättningar som övriga individer i samhället. Det finns fall där kunskap om en persons kriminella förflutna är omotiverad och försvårar individens möjligheter att försörja sig. Mot denna bakgrund finns det ett intresse för de personer som förekommer i belastningsregistret att denna information inte sprids. Det finns även ett intresse för de personer som

³⁸ SOU 2014:48, s. 105.

³⁹ SOU 2019:19, s. 114.

⁴⁰ Ibid, s. 114–115.

⁴¹ Se bilaga 1.

⁴² SOU 2014:48, s. 105.

inte förekommer i belastningsregistret att inte bli kontrollerade.⁴³ Frågan lyfts även i SOU 2019:19. Där menar utredningen att utvecklingen med det ökande antalet utdrag från belastningsregistret strider mot det ursprungliga syftet varför insyn för enskilda infördes.⁴⁴

I SOU 2014:48 gjordes bedömningen att frågan om integritetsskydd gällande utdrag från belastningsregistret inte ska göra skillnad mellan de personer som förekommer i registret och de som inte gör det. Visserligen riskerar ett registerutdrag att få mer långtgående konsekvenser för de personer som finns med i belastningsregistret, men ursprungsfrågan om rätten för en utomstående att få ta del av skyddad information är densamma. Det kan alltså anses utgöra ett intrång i en individs personliga integritet oavsett om personen förekommer i belastningsregistret eller inte.⁴⁵

3.1.2 Förbud mot informell registerkontroll

Utredningen SOU 2014:48 *Registerkontroller i arbetslivet* föreslog att det bör införas ett förbud för arbetsgivare att genomföra informella registerkontroller.⁴⁶ Av de tillfrågade remissinstanserna var majoriteten av dessa positivt inställda till förslaget eller hade inget att erinra. Förslaget tillstyrktes av bl.a. Kriminalvården⁴⁷, Svea Hovrätt⁴⁸ och Justitiekanslern⁴⁹.

Förbudet avstyrktes av Svenskt Näringsliv. Föreningen ansåg att utredningens förslag inte nog beaktade arbetsgivarnas intresse av en registerkontroll, utan att för stor hänsyn togs till de enskildas intresse av personlig integritet. Enligt Svenskt Näringsliv finns det situationer där registerkontroller är befogade, trots att dessa varken omfattas av den obligatoriska eller fakultativa registerkontrollen. Exempelvis nämns intresset av att skydda verksamhetens förtroende och ekonomiska intressen. Detta kan

⁴³ SOU 2014:48, s. 23.

⁴⁴ SOU 2019:19, s. 115.

⁴⁵ SOU 2014:48, s. 116.

⁴⁶ Ibid, s. 11.

⁴⁷ Kriminalvårdens remissyttrande över SOU 2014:48, s. 1.

⁴⁸ Svea Hovrätts remissyttrande över SOU 2014:48, s. 3.

⁴⁹ Justitiekanslerns remissyttrande över SOU 2014:48, s. 1.

medföra ett behov av att kunna kontrollera vissa nyckelpersoner såsom en ekonomichef eller en säkerhetsansvarig.⁵⁰

3.2 Arbetsgivarens intressen vid registerkontroll

Arbetsgivare kan tänkas ha intresse av att kontrollera en arbetssökandes belastningsregister av en mängd olika anledningar, även i de fall då registerkontroll inte utgör ett lagkrav. Vissa av dessa intressen kan anses härröra från en riskmedvetenhet. I sin avhandling skriver Backman att det bakom dessa tankar finns en outtalad presumtion hos arbetsgivare om att tidigare dömda personer har en benägenhet att återfalla i brottslighet, vanligtvis i samma typ av brott.⁵¹

Ett skyddsvärt intresse som motiverar registerkontroller enligt lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn är intresset att värna om tredjemans säkerhet.⁵² Detta intresse återfinns även hos arbetsgivare som använder sig av informell registerkontroll. Tredjeman är inom den informella registerkontrollen brett definierat och kan innefatta alltifrån allmänheten till individer som av någon anledning anses vara mer utsatta. Det kan även handla om att arbetsgivaren vill värna om företagets anseende utåt⁵³, andra arbetstagare på arbetsplatsen⁵⁴ eller att företaget önskar skydda sin kundkrets och sina uppdrag.⁵⁵

Genom informell registerkontroll kan arbetsgivaren bilda sig en uppfattning om vilka arbetsuppgifter som arbetsgivaren skulle kunna, och vilja, anförtro till en potentiellt framtida arbetstagare. Skulle en belastningsregisterkontroll visa att en arbetssökande dömts för förmögenhetsbrott kan detta få

⁵⁰ Svenskt Näringslivs remissyttrande över SOU 2014:48, s. 3.

⁵¹ Backman, s. 53.

⁵² Prop. 2009/10:176, s. 38–39.

⁵³ SOU 2014:48, s. 63.

⁵⁴ Ibid, s. 115.

⁵⁵ Backman, s. 52.

arbetsgivaren att inte anförtro personen med arbetsuppgifter som innebär hanterande av värdefull egendom.⁵⁶

Arbetsgivare har ett visst lagstadgat skadeståndsansvar för sina arbetstagare. Detta kallas för att arbetsgivaren har ett principalansvar över sin anställda och följer av 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Principalansvaret innebär att arbetsgivaren har ansvar för person- och sakskada, samt rena förmögenhetsskador genom brott, som vållas av en arbetstagare genom fel eller försummelse i tjänsten.

I syfte att uppnå vinst och effektivisera sin verksamhet önskar företag anställa bästa möjliga personer. Det kan därför finnas ett intresse för en arbetsgivare att genomföra integritetskänsliga åtgärder för att undersöka den arbetssökandes tjänstbarhet.⁵⁷ Att anställa någon innebär en ekonomisk investering för arbetsgivaren. Den ekonomiska aspekten ger arbetsgivaren anledning att vilja undersöka på vem företagets pengar spenderas.⁵⁸

En sista teori till varför arbetsgivare intresserar sig för en arbetssökandes belastningsregister kan anföras att företaget är mån om sitt renommé. Westregård lyfter ett resonemang om att integritetskänsliga åtgärder ibland måste göras av en arbetsgivare för att undvika att drabbas av ”bad will”.⁵⁹ I SOU 1996:63 *Medicinska undersökningar i arbetslivet*, lyfts att drogtester kan ge ett företag ”good will”.⁶⁰

⁵⁶ SOU 2014:48, s. 114.

⁵⁷ Westregård J, s. 92–93.

⁵⁸ Westregård J, s. 93; SOU 2014:48, s. 115.

⁵⁹ Westregård J, s. 92.

⁶⁰ SOU 1996:63, s. 164.

4 Rätten till privatliv enligt EKMR

Av art. 1 EKMR följer ett åtagande för konventionsstaterna att garantera de individer som befinner sig inom statens jurisdiktion de fri- och rättigheter som följer av konventionen. Genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna gäller EKMR som svensk lag och binder den svenska staten vid åtagandet enligt art. 1 EKMR.

4.1 Artikel 8 EKMR

Artikel 8.1 EKMR lyder: ”Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”. Av detta följer att enskilda enligt konventionen är tillförsäkrade skydd för sitt privatliv.

4.1.1 Materiella aspekter

Begreppet *privatliv* är en bred term som svårligen kan definieras uttömmande. I begreppet innefattas både fysisk och psykologisk integritet, vilket kan innefatta en mängd olika aspekter av en persons identitet.⁶¹

Inom tillämpningsområdet för *privatliv* faller systematiskt insamlade och lagrade personuppgifter som lagras hos staten.⁶² Ett typexempel på personuppgifter som faller inom denna är uppgifter om enskilda personers tidigare brottslighet. Registrering av detta slag måste ha en sådan karaktär och tjäna ett sådant syfte att registreringen kan anses vara proportionerlig och förenlig med art. 8.1 EKMR.⁶³

Om registreringen av uppgifter sker hos en myndighet aktualiserar art. 8.1 EKMR även frågor om hur informationen behandlas. Hur behandlingen sker får betydelse för huruvida en stat agerar i enlighet med art. 8.1 EKMR eller inte. Av relevans för bedömningen är hur länge informationen ska sparas,

⁶¹ *Axel Springer v. Germany* [GC], no. 39954/08, 7 februari 2012 punkt 83.

⁶² *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, 4 maj 2000 punkt 44.

⁶³ Danelius, s. 386.

vem som ska få ta del av informationen samt om den enskilde själv har rätt att ta del av den registrerade informationen.⁶⁴

Ur artikel 8.1 EKMR kan även utläsas att en person som begått ett brott har rätt att bli bortglömd, i synnerhet om straffet har avtjänats. En tidigare dömd person har ett intresse av att inte längre behöva konfronteras med sina handlingar, detta delvis mot bakgrund av personens återintegrering i samhället. Detta kan vara särskilt sant för de fall en dömd person har avtjänat sitt straff.⁶⁵

Europadomstolen har fastställt att en brottmålsdom *i sig* inte står i strid med rätten till privatliv, beaktat att domen kan leda till personligt, socialt, psykologiskt och ekonomiskt lidande. Detta gäller under förutsättning att konsekvenserna är följd av en förutsebar tillämpning av en konventionsstats strafflagstiftning.⁶⁶

Av artikel 8.1 EKMR följer en relativt stor frihet för konventionsstaterna att själva välja hur staten ska agera i förhållande till den enskildes intresse av att känslig personinformation om individen enbart ska lämnas ut om det föreligger starka skäl för det. Här finns det utrymme att beakta konventionsstaternas olika förhållningssätt till frågan. Mot bakgrund av olika länders rättskulturer är det därför inte möjligt att med stöd av art. 8.1 EKMR begära att vissa känsliga personuppgifter ska skyddas med viss styrka på sekretess. Som exempel på ett förhållningssätt kan den svenska offentlighetsprincipen nämnas. Principen medför att en stor andel information om enskildas angelägenheter finns allmänt tillgängliga. Vad som däremot kan krävas rörande särskilt känsliga personuppgifter, såsom information om tidigare brottslighet, är att sådana uppgifter behandlas ansvarsfullt och enbart tillgängliggörs för de personer som har ett legitimt intresse av att ta del av informationen.⁶⁷

⁶⁴ Danelius, s. 386.

⁶⁵ *M.L. and W.W. v. Germany*, nos. 60798/10 och 65599/10, 28 juni 2018 punkt 100; *M.L. v. Slovakia*, no. 34159/17, 14 oktober 2021 punkt 38.

⁶⁶ *Gillberg v. Sweden* [GC], no. 41723/06, 3 april 2012 punkt 68.

⁶⁷ Danelius, s. 390.

4.1.2 Formella aspekter

En stat kan anses bryta mot art. 8.1 EKMR utan att någon form av ingripande ägt rum. Så är fallet om en stat tolererar en befintlig situation som medför en överträdelse av art. 8.1 EKMR eller om staten inte skapar ett tillräckligt rättsligt skydd för att undvika en överträdelse.⁶⁸ För att uppfylla sin skyldighet enligt artikeln kan konventionsstaten införa lagstiftning eller någon annan form av skydd. Staten kan på så vis åläggas en positiv förpliktelse.⁶⁹ Skyddsåtgärderna ska vara rimliga för konventionsstaten och innebär i de flesta situationer att staten ska införa en lagstiftning som medför ett tillfredsställande skydd av de rättigheter som skyddas av art. 8.1 EKMR samt att statens rättsvårdande myndigheter ska tillse att lagstiftningen efterlevs.⁷⁰

Vid åläggandet av en positiv förpliktelse på en stat beaktas vissa faktorer för att bestämma förpliktelsens innehåll. Exempel på viktiga faktorer är betydelsen av det aktuella intresset, huruvida det är fundamentala värden eller väsentliga aspekter av privatlivet som det handlar om samt hur den sökande påverkas av diskrepansen mellan hur samhället fungerar och lagen.⁷¹ Dessa positiva förpliktelser kan innefatta åtgärder som säkerställer respekten för enskildas privatliv, även i relationer mellan två enskilda rättssubjekt.⁷²

Vid införandet av en positiv förpliktelse på en stat har stater en viss fri bedömningsmarginal (*"margin of appreciation"*). Hur omfattande denna bedömningsmarginal blir beror på det aktuella intresset. Bedömningsmarginalen blir ofta större när stater behöver uppnå en balans mellan motsatta privata och offentliga intressen eller konventionsrättigheter.⁷³

⁶⁸ Danelius, s. 365.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ *Hämäläinen v. Finland* [GC], no. 37359/09, 16 juli 2014 punkt 66.

⁷² *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, 10 april 2007 punkt 75.

⁷³ *Fretté v. France*, no. 36515/97, 26 februari 2002 punkter 44-49, *Evans v. the United Kingdom* [GC], no. 6339/05, 10 april 2007 punkt 77, *Dickson v. the United Kingdom*

4.1.3 Inskränkningar av artikel 8 EKMR

Av art. 8.2 EKMR framkommer att enskildas rätt till privatliv kan inskränkas genom lag. Rekvisiten för lagbegränsningar är att det ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Det finns vidare minimikrav gällande kvalitet och tydlighet på den rättighetsinskränkande lagen. Man ska kunna förutse att lagen är rättighetsinskränkande och lagen ska hållas allmänt tillgänglig.⁷⁴ Skälen till en rättighetsinskränkande lag har tolkats relativt extensivt. För att kravet på *nödvändighet* ska anses uppfyllt krävs att rättighetsinskränkningen svarar mot ett "mycket angeläget socialt behov" ("*a pressing social need*") samt att inskränkningen ska stå i rimlig proportion till det avsedda syftet. Europadomstolen har dock gett staterna en viss fri bedömningsmarginal ("*margin of appreciation*"), vars räckvidd varierar efter målets karaktär.⁷⁵

[GC], no. 44362/04, 4 december 2007 punkt 78 & *S.H. and others v. Austria* [GC], no. 57813/00, 3 november 2011 punkt 94.

⁷⁴ Ehrenkrona, s. 110.

⁷⁵ Ibid.

5 Analys

Inledningsvis håller uppsatsen med om den analys som gjordes i SOU 2014:48 *Registerutdrag i arbetslivet* – att det är en integritetsfråga att ge ut sitt fullständiga belastningsregister till en arbetsgivare, oavsett om den arbetssökande förekommer i belastningsregistret eller inte.

5.1 Informell registerkontroll

Belastningsregistret finns för att bistå rättsvårdande myndigheter med information som krävs för de ska kunna utföra sitt arbete samt för att göra kontroller inom vissa särskilt angivna sektorer på arbetsmarknaden. Uppgifterna i belastningsregistret skyddas av den högsta graden av sekretess — absolut sekretess. När uppgifter i registret ska användas av myndigheter krävs att en prövning sker mot en behovs- och proportionalitetsprincip. I propositionen till LOB stadgas att insyn i registret ska ske med ”utomordentligt stor restriktivitet”.

Förarbeten till LOB framhåller att lagen innehåller särskilt känsliga uppgifter. I de lagreglerade fallen av belastningsregisterkontroll lämnas enbart ett urval av uppgifter från belastningsregistret ut till de arbetsgivare som lagstiftaren har ansett ha ett legitimt intresse av uppgifterna. Urvalet sker efter vilka lagöverträdelser som är relevanta för arbetsgivaren att känna till. Vad beträffar den informella registerkontrollen gäller däremot att informationen som den enskilde begär ut kan hamna hos vilken arbetsgivare som helst, oavsett av vilken anledning arbetsgivaren önskar se registerutdraget.

Vid informell registerkontroll nyttjar arbetsgivaren den enskildes rätt till insyn i belastningsregister enligt 9 § 1 st. LOB. När en enskild person begär ut ett registerutdrag sker ingen behovs- och proportionalitetsbedömning. Den enskilde får ut samtlig information som finns lagrad om individen i registret. Detta skiljer sig från den lagreglerade registerkontrollen. I dessa fall finns det särskilda registerutdrag som den enskilde kan begära ut där enbart ett urval över relevanta lagöverträdelser finns med. Det registerutdrag som

arbetsgivare får genom en informell registerkontroll är alltså mer omfattande än det som ges arbetsgivare vid lagreglerad registerkontroll.

Av 10 § LOB följer möjligheten för vissa enskilda att kontrollera en annan enskilds belastningsregister. Här följer ett föreskriftskrav, alltså ett krav på att lag eller förordning tillskriver den enskilde denna möjlighet. Föreskriftskravet har till följd att insyn i belastningsregistret sker med restriktivitet. Detta kan ställas i kontrast till den informella registerkontrollen, där det helt och hållet saknas reglering som begränsar insynen i registret.

5.1.1 Arbetsgivarens intresse

Backman menar att det finns en outtalad presumtion om att en person som tidigare dömts riskerar att återfalla i samma typ av brottslighet som personen dömts för. Detta tankesätt är relevant för flera av de under avsnitt 3.2 diskuterade intressena.

En anledning för arbetsgivare att kontrollera belastningsregistret är enligt ovan att arbetsgivaren enligt skadeståndslagen har ansvar för de skador en arbetstagare vållar i tjänsten. Mot bakgrund av Backmans resonemang kan här anföras att arbetsgivare kan vara oroliga för att en arbetssökande som tidigare dömts för exempelvis våldsbrott har en större benägenhet att återfalla i våldsamheter än en tidigare ostraffad arbetssökande. Detta skulle medföra en större sannolikhet för att arbetsgivaren skulle bli skadeståndsskyldig för skada som den arbetssökande skulle vålla om denne blev anställd. Resonemang som detta kan vara särskilt relevant för en mindre arbetsgivare som har en låg omsättning och där eventuella skadestånd skulle få en beaktansvärd påverkan på företagets ekonomi.

Ytterligare en anledning för registerkontroller är att arbetsgivare önskar skydda något, exempelvis sin kundkrets eller sina uppdrag. Dessa intressen är nära knutna till ett företags renommé. I vissa fall kan ett företag drabbas av ”bad will” om inte vissa integritetskänsliga kontroller görs på de arbetssökande enligt Westregård. I SOU 1996:63 *Medicinska undersökningar i arbetslivet* diskuterades drogtestar och att utförandet av dessa kan ge ett

företag ”good will”. Både drogtester och kontroller av belastningsregistret är integritetskänsliga åtgärder och man torde enligt uppsatsen kunna dra en parallell mellan dessa två och därmed säga att arbetsgivare kan ha ett intresse av att genomföra registerkontroller för att detta medför ”good will” samt att företaget undkommer ”bad will”.

Remissyttrandet från Svenskt Näringsliv belyser även arbetsgivares kontroller av belastningsregistret som ett sätt att skydda förtroendet för verksamheten samt företagets ekonomiska intressen, vilket även nämndes i avsnitt 3.2. Svenskt Näringsliv lyfter exempelvis intresset av att kunna kontrollera nyckelpersoner inom företaget. Kontroller av en arbetssökandes belastningsregister verkar således utgöra ett viktigt komplement för många arbetsgivare, särskilt i relation till intressen som är viktiga för företagets rykte och ekonomi. Att anställa en person som tidigare dömts för ekonomisk brottslighet som ekonomiansvarig och som återfaller i samma typ av brott kan få långtgående konsekvenser för ett företag.

Flera av de under avsnitt 3.2 uppräknade intressena kan enligt uppsatsen väga olika tungt beroende på arbetsgivarens förutsättningar och arbetsplatsens utformning. Exempelvis utgör en nyanställd på ett litet företag en större investering och risk för arbetsgivaren än för den arbetsgivare som utgör ett stort företag. Små arbetsgivare torde därför ha mer fog för att försäkra sig om att varje anställd är någon som arbetsgivaren kan lita fullt ut på. För större företag torde inte en enstaka arbetstagare innebära en lika stor ekonomisk investering och risk, varför en kontroll av om en arbetssökande förekommer i belastningsregistret inte torde vara av lika stor betydelse.

5.2 Art. 8 EKMR

Det framgår av Europadomstolens praxis att systematiskt lagrad information om enskildas lagöverträdelser hos myndigheter omfattas av tillämpningsområdet för art. 8.1 EKMR. Artikeln ställer inga krav på att känsliga personuppgifter ska skyddas med en viss styrka av sekretess. Av artikeln följer dock ett ansvar för stater att tillse att särskilt känsliga uppgifter behandlas varsamt samt att uppgifterna enbart delas med de personer som har

ett legitimt intresse av informationen. Artikel 8.1 EKMR omfattar vidare rätten för en person som har begått ett brott och avtjänat sitt straff att bli bortglömd, och att inte behöva konfronteras med sitt förflutna. Mot bakgrund av detta menar uppsatsen att informationen i belastningsregistret omfattas av tillämpningsområdet för art. 8 EKMR.

En konventionsstat kan bryta mot art. 8 EKMR både genom underlåtenhet och genom handling. Sker överträdelsen genom underlåtenhet har alltså staten inte vidtagit en behövlig åtgärd. Staterna måste även tillse att rätten till privatliv respekteras mellan två enskilda rättssubjekt, som mellan en privat arbetsgivare och en arbetssökande. När en stat ska fullgöra en positiv förpliktelse åtnjuter staten en viss fri bedömningsmarginal vilket ger staten viss frihet att vidta den åtgärd som staten finner lämplig.

Europadomstolen har konstaterat att en individ som dömts och avtjänat sitt straff har rätt att inte behöva konfronteras med sitt förflutna. Såsom nämndes i inledningen av avsnitt 5 anser uppsatsen att det utgör en integritetskänslig handling att ge ut ett belastningsregisterutdrag både för personer som förekommer i registret, och för de som inte gör det. Det torde ändå diskuteras vad detta uttalande från Europadomstolen får för betydelse för de personer som faktiskt förekommer i belastningsregistret. Vad som utgör en konfrontation med sitt förflutna är inte helt klart. Situationen att en arbetssökande behöver inge ett fullskaligt utdrag från belastningsregistret för att söka ett arbete där information om tidigare lagföringar framkommer anser dock uppsatsen kunna falla in under tillämpningsområdet. Den arbetssökandes förflutna riskerar i dessa fall att medföra att personen inte får anställningen i vart fall delvis på grund av att personen finns med i belastningsregistret.

5.3 Diskussion

Uppsatsen ämnar utreda hur den informella registerkontrollen förhåller sig till rätten till privatliv enligt art. 8.1 EKMR. I analysen fastställde uppsatsen att belastningsregistret utgör en sådan sammanställning av känslig personinformation som torde falla in under tillämpningsområdet för art. 8.1.

Konventionsstater åtnjuter en viss fri bedömningsmarginal som medför att staterna har visst utrymme att själva avgöra hur en viss uppkommen situation ska hanteras för att inte strida mot EKMR. Marginalens storlek påverkas av om det finns motstående intressen att beakta, i detta fall arbetsgivare, samt vilken rättighet som är aktuell. De aktuella rättigheterna, personlig integritet och möjligheten att kunna bestämma vem som ska få ta del av känslig personinformation, är enligt en liberal rättighetsteori av grundläggande karaktär. Av detta torde enligt uppsatsen följa att den fria bedömningsmarginalen blir relativt smal, vilket ger konventionsstaten begränsat handlingsutrymme i förhållande till hur art. 8.1 ska tolkas. Det rådande rättsläget torde därför inte kunna vara förenligt med art. 8.1 EKMR med hänvisning till den fria bedömningsmarginalen.

Såsom LOB är utformad, och eftersom det saknas annan reglering på området som förbjuder, kontrollerar eller på annat sätt sanktionerar den informella registerkontrollen, möjliggör lagen för arbetsgivare att begära att arbetssökande ska visa upp utdrag från belastningsregistret som en del av sin rekryteringsprocess. Det finns inget i lagstiftningen som tyder på att detta agerande från arbetsgivarnas håll skulle vara olagligt. Genom den informella registerkontrollen får arbetsgivaren tillgång till ett fullständigt registerutdrag, vilket inte är fallet vid lagreglerad registerkontroll eftersom lagstiftaren har ansett att detta vore ett för stort ingripande i den arbetssökandes personliga integritet. Frågan om informell registerkontroll är alltså helt och hållet oreglerad. Utifrån detta kan det ifrågasättas huruvida svenska myndigheter hanterar uppgifterna i belastningsregistret på det varsamma sätt som EKMR kräver.

En viktig aspekt är att de arbetssökande mer eller mindre blir tvungna att dela med sig av sitt belastningsregister för att uppfylla arbetsgivarens villkor. De

arbetssökande som helst inte skulle vilja att deras belastningsregister sprids, vare sig de förekommer i registret eller inte, måste göra ett val mellan att värna om sin integritet eller ha chans att få en anställning hos aktuell arbetsgivare.

Uppsatsen har diskuterat vilka intressen som kan motivera att arbetsgivare önskar utreda huruvida en arbetssökande förekommer i belastningsregistret. Jag delar åsikten att dessa intressen är viktiga och bör beaktas i diskussionen, särskilt i relation till företag med ett fåtal anställda. Polismyndigheten, som har hand om belastningsregistret, får enligt art. 8.1 EKMR enbart lämna ut uppgifter med känslig personinformation till dem med legitima intressen. Här måste således utredas huruvida de intressen som motiverar att arbetsgivare genomför informella registerkontroller medför att de anses ha legitima intressen. Såsom lagregleringen kring kontroller av belastningsregistret är utformad, är det uttryckligen reglerat vilka arbetsgivare som anses ha ett befogat intresse av att ta del av ett urval av arbetssökandes belastningsregister. Mot bakgrund av hur lagstiftaren har reglerat de obligatoriska och fakultativa registerkontrollerna, torde det enligt uppsatsen strida mot syftet med regleringen att resterande arbetsgivare skulle ha legitima skäl till en mer omfattande belastningsregisterkontroll. Uppsatsen anser därmed att de arbetsgivare som använder informell registerkontroll saknar legitima intressen av informationen.

Vid informell registerkontroll nyttjar enskilda sin möjlighet till insyn i belastningsregistret enligt 9 § 1 st. LOB. Enskilda har rätt att använda sitt registerutdrag såsom vederbörande själv önskar, och kan alltså lagenligt ge detta till en potentiell arbetsgivare. Förfarandet strider dock mot syftet till varför enskilda givits insynsrätt i registret. Enskilda personer har en legitim anledning till att begära ut registerutdrag om sig själva, eftersom de har rätt att veta vilka uppgifter som finns registrerade om dem. Polisen agerar därmed i enlighet med art. 8.1 EKMR när polisen lämnar ut registerutdrag till enskilda. Indirekt medverkar dock polisen till att uppgifterna ges till arbetsgivare och används i annat syfte än vad insynsrätten var menad för. Den statistik som polisen själv tagit fram samt rapporten från Rikspolisstyrelsen

visar att polisen är medveten om att många enskilda begär ut ett registerutdrag i syfte att ge detta till en arbetsgivare.

5.4 Slutsatser

Det följer av art. 8.1 EKMR att myndigheter som lagrar känslig personinformation är skyldig att hantera informationen varsamt samt enbart tillgänggöra informationen för personer med legitimt intresse av den.

Uppsatsen är kritisk till att den svenska regleringen kan anses uppfylla kravet på varsam behandling mot bakgrund av att regleringen möjliggör för oavsedd användning av enskildas insyns rätt.

Gällande kravet att enbart tillgänggöra registret för personer med legitimt intresse har uppsatsen anfört argument till varför arbetsgivare som inte omfattas av lagreglerad registerkontroll saknar legitima intressen av att ta del av enskildas belastningsregister. För att avgöra om skyldigheten är uppfylld behöver innebörden av *att tillgänggöra* klargöras. En möjlig tolkning är att termen innefattar en skyldighet för myndigheter att tillse att känslig personinformation aldrig tillfaller personer som saknar legitimt intresse, eller att skyldigheten i varje fall sträcker sig i två led. En sådan tolkning skulle medföra att nuvarande svenska reglering strider mot art. 8.1 EKMR eftersom staten tolererar att utdrag ur belastningsregistret tillfaller personer som saknar legitimt intresse, i detta fall arbetsgivare. *Att tillgänggöra* kan även tolkas som att myndigheten enbart har ansvar över vem som får ta del av informationen i första ledet. I och med att det är enskilda personer med legitimt intresse som begär ut informationen, skulle regleringen anses uppfylla kraven som följer av art. 8.1 EKMR.

Oavsett tolkningen av *att tillgänggöra* anser uppsatsen att regleringen gällande informell registerkontroll inte uppfyller kravet på varsam behandling, särskilt utifrån en liberal teori som värnar om enskildas rättigheter. Därmed torde den informella registerkontrollen strida mot art 8.1 EKMR.

Källförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Offentliga utredningar

- SOU 1996:63 *Medicinska undersökningar i arbetslivet*
- SOU 2014:48 *Registerutdrag i arbetslivet*
- SOU 2019:19 *Belastningsregisterkontroll i arbetslivet - behovet av utökat författningsstöd*

Propositioner

- Prop. 1997/98:97 *Polisens register*
- Prop. 1999/2000:123 *Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg*
- Prop. 2006/07:37 *Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn*
- Prop. 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*
- Prop. 2012/13:194 *Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp*
- Prop. 2021/22:172 *Nya regler om informationsutbyte om brottmålsdomar i EU*

Rättsfall

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Axel Springer v. Germany [GC], no. 39954/08, 7 februari 2012.

Dickson v. the United Kingdom [GC], no. 44362/04, 4 december 2007.

Evans v. the United Kingdom [GC], no. 6339/05, 10 april 2007.

Fretté v. France, no. 36515/97, 26 februari 2002.

Gillberg v. Sweden [GC], no. 41723/06, 3 april 2012.

Hämäläinen v. Finland [GC], no. 37359/09, 16 juli 2014.

M.L. v. Slovakia, no. 34159/17, 14 oktober 2021.

M.L. and W.W. v. Germany, nos. 60798/10 och 65599/10, 28 juni 2018.

Odièvre v. France [GC], no. 42326/98, 13 februari 2003.

Rotaru v. Romania [GC], no. 28341/95, 4 maj 2000.

S.H. and others v. Austria [GC], no. 57813/00, 3 november 2011.

Övrigt

Justitiekanslern, remissyttrande över utredningen Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 6821-14-80, tillgängligt på < www.regeringen.se> (besökt 2023-12-15).

Kriminalvården, remissyttrande över utredningen Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 2014–18113, tillgängligt på < www.regeringen.se> (besökt 2023-12-15).

Polismyndigheten, 'Utdrag för att kontrollera egna uppgifter i belastningsregistret' <<https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/kontrollera-dina-uppgifter-i-belastningsregistret/>> (besökt 2023-12-10).

Svea Hovrätt, remissyttrande över utredningen Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 561/14, tillgängligt på <www.regeringen.se> (besökt 2023-12-15).

Svenskt Näringsliv, remissyttrande över utredningen Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), Dnr 142/2014, tillgängligt på < www.regeringen.se> (besökt 2023-12-15).

Litteratur

Backman, Christel: *Criminal Records in Sweden: Regulation of Access to Criminal Records and the Use of Criminal Background Checks by Employers*. Göteborg 2012.

Dahlman, Christian: 'Begreppet rättskälla', i: Dahlman, Christian & Wahlberg, Lena (red.), *Juridiska grundbegrepp*. Lund 2019: s. 55–74.

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

Ehrenkrona, Carl Henrik: *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, en kommentar*. Stockholm 2016.

Kleinman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod', i: Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. 2 uppl., Lund 2018 s. 21–46.

Nergelius, Joakim: *Konstitutionellt rättighetskydd: svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. 1 uppl., Stockholm 1996.

Westregård J, Annamaria: *Integritetsfrågor i arbetslivet*. Lund 2002.

Bilaga 1

Jag
 Begäran om statistik
 Till: mrbr@polisen.se
 12 december 2023 09:00

Hej!

Jag önskar få ta del av statistik rörande hur många utdrag som gjorts ur belastningsregister med stöd av 9 § Lagen om belastningsregistret mellan åren 2015-2022.

Stort tack för er hjälp!
 Vänligen,
 Sofia Andersson

mrbr@polisen.se
 SV: Begäran om statistik
 Till: Jag
 14 december 2023 10:50



Hej, här kommer efterfrågad information.

Med vänlig hälsning
 Ida Aspvik
 Handläggare
 Rättsavdelningen | Informationsförvaltningen

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

-----Ursprungligt meddelande-----
 Från: Sofia Andersson <sofia_andersson00@gmail.com>
 Skickat: den 12 december 2023 09:00

[Visa mer från Jag](#)

 Statistiskensklida 2010-2022.doc 

Polismyndigheten
 Rättsavdelningen/ Informationsförvaltning
 2023-12-23

Statistik över utdrag som levererats från Polismyndigheten/Rättsavdelningen till enskilda

Typ av utdrag	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
§9 BRL kontroll av egna uppgifter	155 238	171 229	199 013	222 940	229 569	265 514	302 475	308 652	289 898	253 220	219 600	239 265	306 374
§ 26 BUL utdrag för egen information	6 111	5 710	8 225	9 752	7 646	5 893	4 953	2 907	1146	Upphört	Upphört	Upphört	Upphört
Skolutdrag + LSS fr.o.m. 110101+ Förening dec 2013	150 340	201 552	219 396	251 901	295 699	324 819	380 548	417 530	442 349	488 357	547 761	531 396	632 663
Försäkringsdistribution	8 729	12 832	11 408	10 691	9 031	8 569	9 412	9 934	20 544	24 056	15 561	19 965	21 075
Utlandsändamål, Brud	18 315	19 120	19 401	20 510	21 045	19 980	20 477	22 569	27 630	28 426	20 398	26 965	35 194
HVB-hem	25 133	30 684	36 107	39 169	50 786	126 292	81 452	54 837	41 251	37 341	38 349	40 211	52 616