

Till statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutade den 24 april 1997 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos personer som skall anställas eller som redan är anställda inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Syftet med lämplighetsprövningen skulle vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp.

F.d. förbundsordföranden Solveig Paulsson förordnades till särskild utredare fr.o.m. den 1 juni 1997.

Som sakkunniga har i utredningen deltagit departementssekreteraren Agneta Björklund (fr.o.m. den 23 december 1997) hovrättsassessorn Cathrine Lilja Hansson, departementssekreteraren Elisabeth Norrby (t.o.m. den 30 november 1997), hovrättsassessorn Klas Reinholdsson och kammarrättsassessorn Magnus Åhammar.

Hovrättsassessorn Anders Ingman har tjänstgjort som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 18 augusti 1997.

Utredningen har tagit namnet Lämplighetsprövningsutredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 26 maj 1998

Solveig Paulsson

Anders Ingman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Författningsförslag	11
1. Uppdraget och utredningsarbetet	35
1.1 Uppdraget och dess avgränsningar	35
1.2 Utredningsarbetet	37
2. Förekomsten av övergrepp	39
2.1 Inledning	39
2.2 Kriminalstatistiken	39
2.3 Brottsförebyggande rådet	40
2.4 Barnens rätt i samhället	41
2.5 Stockholms skolförvaltning	41
2.6 Samrådssamtal och utredningsarbetet i övrigt	42
3. Internationella och utländska förhållanden	45
3.1 Internationella förhållanden	45
3.1.1 Barnkonventionen	45
3.1.2 Europeiska unionen	47
3.1.3 Europakonventionen	48
3.2 Utländska förhållanden	48
3.2.1 Inhämtandet av information	48
3.2.2 Norge	49
3.2.3 Danmark och Finland	51
3.2.4 England och Wales	51
3.2.5 Australien	53
3.2.6 USA	54
3.2.7 Kanada	54
3.2.8 Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna	55

4.	Den rättsliga regleringen	57
4.1	Inledning	57
4.2	Skollagen	58
4.2.1	Allmänt	58
4.2.2	Verksamhet som bedrivs av det allmänna	58
4.2.3	Enskild verksamhet	59
4.2.4	Särskilda skolformer	60
4.3	Registerlagstiftningen	61
4.3.1	Nu gällande regler	61
4.3.2	Föreslagna nya register	66
4.4	Arbetsrätten	70
4.4.1	Lagen om anställningsskydd	70
4.4.2	Kollektivavtal	72
4.5	Polisanmälan och anmälan till socialnämnden	73
4.5.1	Polisanmälan och sekretess	73
4.5.2	Anmälan till socialtjänsten m.m.	75
5.	Metoder för registerkontroll	79
5.1	Inledning	79
5.2	Olika metoder för registerkontroll	79
5.3	Områden där registerkontroll förekommer	81
5.3.1	Allmänt	81
5.3.2	Anställningssökande inom vissa vårdområden	81
5.3.3	Serveringstillstånd	83
5.3.4	Säkerhetsskyddslagen	84
6.	Registerkontroll bör införas	87
6.1	Inledning	87
6.2	Registerkontroll kan stärka skyddet mot övergrepp	88
6.2.1	Syftet med registerkontroll	88
6.2.2	Uppgifter om sexualbrott mot barn	89
6.2.3	Uppgifter om andra sexualbrott	91
6.2.4	Uppgifter om andra brott	93
6.3	Den personliga integriteten	94
6.3.1	Synen på personlig integritet	94
6.3.2	Integritetsaspekter på möjlighet respektive skyldighet att kontrollera	96
6.3.3	Integritetsaspekter på kontroll av den som redan är anställd	98

6.3.4	Integritetsaspekter på uppgifter om misstankar	99
6.4	Praktiska frågor	100
6.4.1	Kontroll av rätten att få registeruppgifter	100
6.4.2	Urvalet av uppgifter som lämnas i registerutdrag	102
6.5	Ställningstagande	104
7.	Förslag om registerkontroll	107
7.1	Alla aktuella verksamheter bör omfattas, allmänna såväl som enskilda	107
7.2	Regler om kontroll av arbetssökande	108
7.2.1	Alla yrkeskategorier bör kontrolleras	108
7.2.2	Skyldighet att kontrollera arbetssökande	110
7.2.3	Arbetssökande bör själva inhämta registerutdrag	111
7.2.4	Belastningsuppgifter om sexualbrott och vissa andra brott	117
7.2.5	Uppgifter om misstankar	122
7.2.6	Anställningsförbud bör inte införas	123
7.3	Personer som driver enskild verksamhet	124
7.4	Anställda	124
7.4.1	Redan anställda bör inte kontrolleras	124
7.4.2	Expediering av domar till arbetsgivare	126
7.5	Registerkontroller inom verksamheter som drivs på entreprenad m.m.	127
7.6	Personer som nyligen flyttat till Sverige	130
7.7	Genomförandet av förslaget	131
8.	Andra förslag	135
8.1	Lämplighetsprövning av arbetssökande	135
8.1.1	Registerkontrollen är bara en del av lämplighetsprövningen	135
8.1.2	Anställningsförfarandet	136
8.1.3	Riktlinjer för anställningsförfarandet	138
8.2	Förebyggande av övergrepp	139
8.2.1	Inledning	139
8.2.2	Arbetsledningens ansvar	139
8.2.3	Organisation av verksamheten	141
8.2.4	Barns självkänsla	142
8.3	Polisanmälan och skyldighet att anmäla till tillsynsmyndighet m.m.	142

8.3.1	Allmänt	142
8.3.2	Polisanmälan och sekretess	143
8.3.3	Skyldighet att anmäla	144
8.4	Synpunkter på den arbetsrättsliga regleringen	145
8.5	Utbildningar till yrken inom de aktuella verksamhetsområdena	146
8.5.1	Läroutbildningskommittén	146
8.5.2	Lämplighetsprövning vid antagningen och under utbildningen	146
8.5.3	Innehållet i utbildningen	147
9.	Övriga frågor	149
9.1	Jämställdhetsaspekter	149
9.2	Konsekvenser för andra verksamheter	150
9.3	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	151
9.4	Återanpassningen av dömda	152
9.5	Konsekvenser för den personliga integriteten	153
9.6	Kostnader	153
10.	Författningskommentar	155
10.1	Förslaget till ändring i skollagen (1985:1100)	155
10.2	Förslaget till ändring i förslaget till lag om belastningsregister	160
10.3	Förslaget till ändring i förslaget till lag om misstankeregister	161
10.4	Förslaget till ändring i sekretesslagen (1980:100)	161
10.5	Förslaget till ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan	162
10.6	Förslaget till ändring i förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor	162
	Litteraturförteckning	163
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1: Kommittédirektiv</i>	165

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos arbetssökande eller redan anställda inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Syftet med lämplighetsprövningen skall vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Utredningsarbetet har till övervägande delen kommit att handla om frågor om registerkontroll. Våra förslag till lagändringar rör denna fråga. I övrigt har vi framhållit vikten av olika moment i anställningsförfarandet och lämnat vissa andra synpunkter på vad man kan göra för att förebygga övergrepp.

Registerkontroller bör införas av arbetssökande m.fl.

Med lämplighetsprövning avses hela den delen av rekryteringsarbetet som syftar till att anställa lämplig personal. En registerkontroll är inte detsamma som en lämplighetsprövning men den kan utgöra en del av prövningen. När ett anställningsförfarande avslutats är också lämplighetsprövningen i egentlig mening avslutad. Frågan om personalens lämplighet måste emellertid följas upp också därefter.

Det register som för närvarande finns och som kan användas för registerkontroller är person- och belastningsregistret. Detta register skall emellertid, enligt propositionen "Polisens register" (prop. 1997/98:97) som under våren lämnats till riksdagen, ersättas av två nya register, belastningsregistret och misstankeregistret. Vårt förslag tar sikte på de nya registren.

Vår bedömning är att registerkontroller kan bidra till en förbättrad lämplighetsprövning av arbetssökande inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Om registeruppgifter inhämtas om vissa typer av brott kan barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärkas. Det intresse som väger emot införandet av registerkontroller är skyddet för den personliga integriteten. Vi anser emellertid att intresset att skydda barn och ungdomar mot övergrepp är så starkt att den personliga integriteten måste vika. Vi föreslår alltså att det skall införas regler om re-

gisterkontroll av arbetsökande. Reglerna bör emellertid utformas på sådant sätt att integritetsintrånget blir så litet som möjligt utan att effektiviteten i kontrollen går förlorad.

Med utgångspunkt i barns och ungdomars behov av skydd finns det inte anledning att göra någon skillnad mellan verksamheter som drivs i offentlig regi och sådana som drivs av enskilda. Vi föreslår därför att registerkontroller av arbetssökande skall äga rum inom både offentligt och enskilt bedrivna verksamheter. I princip alla personalkategorier inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg kommer i kontakt med barn eller ungdomar. Registerkontroll bör därför utföras beträffande arbetssökande inom alla yrkeskategorier.

Registerkontroll skall emellertid endast utföras beträffande dem som erbjuds anställning. Alla som söker ett arbete skall alltså inte kontrolleras. Registerkontrollen skall utgöra det sista momentet i anställningsförfarandet. Meningen är att en av eventuellt flera arbetssökande skall erbjudas anställning med förbehåll för att registerkontrollen inte ger anledning till en annan bedömning. Därefter skall den arbetssökande inhämta registerutdrag och lämna dem till arbetsgivaren.

Likaväl som arbetssökande kontrolleras bör kontroll äga rum av fysiska personer som söker tillstånd att själva bedriva en förskola, ett fritidshem, verksamhet som motsvarar förskoleklassen eller en fristående skola. Också företrädare för juridiska personer som söker tillstånd bör kontrolleras. Vi föreslår alltså att de nämnda kategorierna av personer skall omfattas av regler om registerkontroll.

En kommun kan träffa entreprenadavtal med enskilda fysiska eller juridiska personer om utförande av kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen eller förskoleklassen. Kommuner och landsting kan också träffa entreprenadavtal om utförande av viss undervisning inom främst gymnasieskolan. På samma sätt som vid tillståndsgivning för bedrivande av enskild verksamhet skall kontroll äga rum innan ett entreprenadavtal ingås. I dessa fall föreslår vi dock vissa undantag.

Även den som erbjuds anställning hos någon som enligt ett entreprenadavtal bedriver någon aktuell verksamhet bör, med vissa undantag, omfattas av regler om registerkontroll.

Personer som anställs för endast en kortare tid skall vara undantagna från registerkontrollen. Vi föreslår att den som anställs sammantaget högst en månad under ett års tid inte skall kontrolleras.

Vi föreslår inte några regler om registerkontroll av personer som redan är anställda av huvudmannen för någon aktuell verksamhet. Enligt vår mening skulle en kontroll av anställda innebära ett större integritetsintrång än kontroll i de andra fallen.

Metod för kontrollen

Vi föreslår att registerkontrollen genomförs på så sätt att den som erbjuds anställning själv inhämtar ett registerutdrag som han lämnar till arbetsgivaren. Därigenom får den som kontrolleras fullständig insyn i uppgiftslämnandet. Han eller hon behöver aldrig känna någon osäkerhet om vilka uppgifter arbetsgivaren får tillgång till. Metoden underlättar också Rikspolisstyrelsens (RPS) arbete. När någon begär att få registeruppgifter om någon annan än sig själv måste RPS vanligtvis kontrollera att den som begär uppgifterna också har rätt att få dem. Någon sådan kontroll behövs inte med den av oss föreslagna metoden för registerkontroll.

Beträffande övriga kategorier av personer som skall omfattas av kontrollregler skall kontrollen gå till på samma sätt. De som söker tillstånd eller motsvarande för en verksamhet skall lämna utdragen till den myndighet som beslutar om tillstånd. När ett entreprenadavtal ingås lämnas utdragen till kommunen eller landstinget.

I huvudsak har två andra metoder för registerkontroll diskuterats under utredningsarbetet. Den ena innebär att arbetsgivaren ges rätt att hos RPS inhämta registerutdrag beträffande arbetssökande. I de flesta andra fall där registerkontroll för närvarande förekommer tillämpas denna metod. Ett andra sätt att genomföra kontrollen är att låta arbetsgivaren vända sig till en central myndighet, närmast Statens Skolverk, som inhämtar registeruppgifterna från RPS och vidarebefordrar dem till arbetsgivaren. På så sätt kan det förhindras att ett stort antal små arbetsgivare får direkt tillgång till integritetskänsliga registeruppgifter. Skolverket skulle också kunna ha till uppgift att vidarebefordra endast sådana uppgifter som bedömdes som relevanta för lämplighetsprövningen eller att utfärda ett lämplighetsintyg.

Vår slutsats är att den föreslagna metoden tar avgjort störst hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. Den framstår också som den praktiskt mest lätthanterliga.

Uppgifter i registerutdragen

Enligt vårt förslag skall varken från belastnings- eller misstankeregistren inhämtas fullständiga utdrag. Utdragen skall i stället endast innehålla uppgifter om sådana brottstyper som är relevanta för en lämplighetsprövning i syfte att förebygga övergrepp. Enligt vår mening bör uppgifter lämnas om sexualbrott och andra brott som innebär allvarliga kränkningar av andra människor. Förutom sexualbrott bör det alltså

övervägas att låta utdragen omfatta mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott.

Uppgifter om misstankar skall lämnas endast i fall åtal väckts med anledning av misstankarna.

Förslaget om registerkontroll i övrigt

När det gäller verksamhet som bedrivs i offentlig regi föreslår vi inte några särskilda sanktioner för upprätthållande av arbetsgivarnas skyldighet att kontrollera registerutdrag. Det får anses vara ett tjänsteåliggande för den som ansvarar för rekryteringen att fullgöra kontrollskyldigheten. Beträffande verksamhet som bedrivs av enskilda skall den statliga respektive kommunala tillsynen innefatta en granskning av att skyldigheten uppfylls. Allvarliga brister i detta avseende föreslås kunna medföra att tillståndet eller motsvarande för verksamheten återkallas. En kommun eller ett landsting som lagt ut verksamhet på entreprenad bör i entreprenadavtalet tillförsäkra sig möjlighet att kontrollera att registerkontroller utförs.

Vi föreslår inte att det skall vara förbjudet att anställa den som begått något sådant brott som omfattas av registerkontrollen. Arbetsgivaren skall i stället själv få göra en bedömning av eventuella uppgifter om brottslighet.

Vi föreslår att det i offentligt bedriven verksamhet skall gälla sekretess för uppgifter i de registerutdrag som lämnas. I enskilt bedriven verksamhet skall tystnadsplikt gälla.

Andra synpunkter

Registerkontroll är bara en del av den lämplighetsprövning som alltid bör äga rum innan någon anställs. Andra moment i anställningsförfarandet är minst lika viktiga för att, så långt det är möjligt, försäkra sig om att personen är pålitlig och lämplig.

Det är av stor vikt att anställningsförfarandet är noggrant och omsorgsfullt. I princip bör inte någon anställas utan att först ha intervjuats vid ett personligt sammanträffande. Arbetsökande bör alltid uppmanas att lämna en meritförteckning och att ange referenser. Arbetsgivarens samtal med referenspersonerna bör vara utförliga. Enligt vår mening skulle det vara av stort värde med riktlinjer för anställningsförfarandet. Sådana skulle kunna utarbetas av arbetsgivarorganisationerna i samarbete med de fackliga organisationerna.

Arbetsledningen har ett ansvar för att förebygga övergrepp. I rimlig utsträckning skall man när man organiserar arbetet beakta att det kan förekomma att anställda begår övergrepp mot barn eller ungdomar. Om arbetet präglas av öppenhet och insyn minskar troligen risken för övergrepp. Det är också viktigt att det finns tydliga rutiner för hur personalen skall agera vid misstankar om att någon anställd begått övergrepp mot barn eller ungdomar. På så sätt ökar möjligheterna att på ett tidigt stadium upptäcka övergrepp. Därmed kan fortsatta övergrepp förhindras. Även obefogade misstankar kan snabbt redas ut.

Ett medvetet arbete med att stärka barns och ungdomars självkänsla kan också vara ett led i förebyggandet av övergrepp.

Vi anser också att det bör vidare övervägas att införa lämplighetsprövningar i samband med högskoleutbildningar som leder till yrken inom de aktuella verksamheterna.

Ett nyanserat förhållningssätt

Våra förslag innebär att uppmärksamhet riktas mot frågor om personals övergrepp mot barn och ungdomar. Vi vill emellertid framhålla att det är viktigt med ett nyanserat och balanserat förhållningssätt till frågor om risken för att personal begår övergrepp.

Förekomsten av övergrepp skall inte överdrivas. De moment i anställningsförfarandet vi pekat på bör ha ett vidare syfte än att undvika personer som kan komma att begå övergrepp. Anställningsförfarandet skall givetvis syfta till att anställa den person som på alla sätt är bäst lämpad för det aktuella arbetet. Också åtgärder inom ramen för det dagliga arbetet måste ha ett vidare syfte än att förebygga övergrepp. Förebyggandet av övergrepp bör vara en del av ett ständigt fortgående arbete med att förbättra verksamheten.

Författningsförslag

1 Förslag till ändring i skollagen (1985:1100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Allmänna föreskrifter

2 §

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever med särskilda behov.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. aktivt motverka *sexuella övergrepp och alla andra* former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Registerkontroll av arbetssökande m.fl. inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom

18 §

En huvudman inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom skall se till att den som erbjuds en anställning inom skolan lämnar ett utdrag ur belastningsregistret och ett utdrag ur misstankeregistret till huvudmannen. Utdragen skall vara särskilt utformade för detta ändamål enligt 9 § lagen (1998:000) om belastningsregister och 8 a § lagen (1998:000) om misstankeregister samt föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser.

Den som inte lämnar registerutdrag enligt första stycket får inte anställas.

Första och andra stycket gäller inte beträffande den som under ett års tid sammantaget anställs för kortare tid än 30 dagar.

19 §

Innan en kommun eller ett landsting med en fysisk person träffar ett sådant avtal som avses i 1 och 2 §§ lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan, skall kommunen eller landstinget se till att den fysiska personen lämnar sådana registerutdrag som avses i 18 § till kommunen eller landstinget. Innan ett så-

dant avtal träffas med en enskild juridisk person skall kommunen se till att samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämna sådana registerutdrag till kommunen.

Första stycket gäller endast när avtal träffas med en enskild fysisk eller juridisk person vars verksamhet huvudsakligen är inriktad på undervisning.

20 §

En enskild fysisk eller juridisk person som har träffat ett sådant avtal som avses i 1 och 2 §§ lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan skall se till att den som under en löpande avtalsperiod erbjuder en anställning som innefattar pedagogiska uppgifter lämnar sådana registerutdrag som avses i 18 §. Registerutdragen skall lämnas till den enskilda fysiska eller juridiska personen.

Första stycket gäller endast en enskild fysisk eller juridisk person vars verksamhet huvudsakligen är inriktad på undervisning.

Vad som sägs i 18 § andra och tredje stycket gäller också för de enskilda fysiska och juridiska personer som avses i första stycket.

21 §

Den som tagit emot registerutdrag enligt 18, 19 eller 20 § skall förstöra utdragen senast sedan ett år förflutit från det att utdragen tagits emot.

2 a kap. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

14 §

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Innan en fysisk person beviljas tillstånd skall han eller hon lämna sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till kommunen. Innan en juridisk person beviljas tillstånd skall samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämna sådana registerutdrag till kommunen.

Tillstånd får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

14 a §

En kommun som bedriver förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg skall se till att den som erbjuds en anställning inom verksamheten lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till kommunen. Det samma gäller en enskild fysisk eller juridisk person som driver en förskola eller ett fritidshem. Utdragen skall dock lämnas till den enskilda fysiska eller juridiska personen.

Den som inte lämnar registerutdrag enligt första stycket får inte anställas.

Första och andra stycket gäller inte beträffande den som under ett års tid sammantaget

anställs för kortare tid än 30 dagar och inte heller inom verksamhet som bedrivs enligt 4 §.

14 b §

Innan en kommun träffar ett sådant avtal som avses i 5 § andra stycket med en fysisk person, skall kommunen se till att den fysiska personen lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till kommunen. Innan ett sådant avtal träffas med en enskild juridisk person skall kommunen se till att samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämnar sådana registerutdrag till kommunen.

14 c §

En enskild fysisk eller juridisk person som har träffat ett sådant avtal som avses i 5 § andra stycket skall se till att den som under en löpande avtalsperiod erbjuder en anställning inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 §. Registerutdragen skall lämnas till den enskilda fysiska eller juridiska personen.

Vad som sägs i 14 a § andra och tredje stycket gäller också för de enskilda fysiska och juridiska personer som avses i första stycket.

16 §

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 13 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet. *Tillståndet får också återkallas om den som bedriver verksamheten inte tillsett att registerutdrag lämnats enligt 14 a § och underlåtelsen är allvarlig.*

18 §

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Vad som sägs i första stycket gäller också för uppgifter i ett registerutdrag som lämnats enligt 14 a §.

18 a §

Den fysiska person som tagit emot registerutdrag enligt 14 c § får inte obehörigen röja uppgifter i utdragen. Detsamma gäller den som är eller har varit verksam hos en enskild fysisk eller juridisk person som tagit emot registerutdrag.

18 b §

Den som tagit emot registerutdrag enligt 14, 14 a, 14 b eller 14 c § skall förstöra utdragen senast sedan ett år förflutit från det att utdragen tagits emot.

2 b kap. Förskoleklassen

7 §

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 6 § får beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Innan en fysisk person beviljas tillstånd skall han eller hon lämna sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till kommunen. Innan en juridisk person beviljas tillstånd skall samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämna sådana registerutdrag till kommunen.

Tillståndet får förenas med villkor av betydelse för kvalitet och säkerhet i verksamheten.

Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, skall nytt tillstånd sökas.

7 a §

En enskild fysisk eller juridisk person som driver verksamhet som motsvarar förskoleklassen skall se till att den som erbjuds en anställning inom verksamheten lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 §. Utdragen skall lämnas till den som bedriver verksamheten.

Den som inte lämnar registerutdrag enligt första stycket får inte anställas.

Första och andra stycket gäller inte den som under ett års tid sammantaget anställs för kortare tid än 30 dagar och inte heller inom verksamhet som bedrivs enligt 4 §.

7 b §

Innan en kommun träffar ett sådant avtal som avses i 2 § tredje stycket med en fysisk person, skall kommunen se till att den fysiska personen lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till kommunen. Innan ett sådant avtal träffas med en enskild juridisk person skall kommunen se till att samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämnar sådana registerutdrag till kommunen.

7 c §

En enskild fysisk eller juridisk person som har träffat ett sådant avtal som avses i 2 § tredje stycket skall se till att den som under en löpande avtalsperiod erbjuds en anställning inom förskoleklassen lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 §. Registerutdragen skall lämnas till den enskilda fysiska eller juridiska personen.

Vad som sägs i 7 a § andra och tredje stycket gäller också för de enskilda fysiska och juridiska personer som avses i första stycket.

9 §

Om det föreligger något missförhållande i sådan verksamhet som avses i 6 §, skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet.

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggan-

Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggan-

de inte följs, får kommunen återkalla tillståndet.

de inte följs, får kommunen återkalla tillståndet. *Tillståndet får också återkallas om den som bedriver verksamheten inte tillsett att registerutdrag lämnats enligt 7 a § och underlåtelsen är allvarlig.*

11 §

Den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven verksamhet som motsvarar förskoleklassen får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Vad som sägs i första stycket gäller också för uppgifter i ett registerutdrag som lämnats enligt 7 a §.

11 a §

Den fysiska person som tagit emot registerutdrag enligt 7 c § får inte obehörigen röja uppgifter i utdragen. Detsamma gäller den som är eller har varit verksam hos en enskild fysisk eller juridisk person som tagit emot registerutdrag.

11 b §

Den som tagit emot registerutdrag enligt 7, 7 a, 7 b eller 7 c § skall förstöra utdragen senast sedan ett år förflutit från det att utdragen tagits emot.

9 kap. Fristående skolor

2 §

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan skall förmedla, skall godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,
2. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,
3. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,
4. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs, och
5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som drivs av en fysisk person får inte godkännas innan den som driver skolan lämnat sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till Statens skolverk. En fristående skola som drivs av en juridisk person får inte godkännas innan samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämnat sådana registerutdrag till Skolverket.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

8 §

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella eller specialutformade program, skall Statens skolverk förklara skolan berätti-

gad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,
2. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan, och
3. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En förklaring enligt första stycket får inte lämnas beträffande en skola som drivs av en fysisk person innan den som driver skolan lämnat sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till Statens Skolverk. En förklaring får inte lämnas beträffande en skola som drivs av en juridisk person innan samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämnat sådana registerutdrag till Skolverket.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

8 b §

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan skall förmedla, skall Statens skol-

verk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,
2. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan, och
3. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En förklaring enligt första stycket skall inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En förklaring enligt första stycket får inte lämnas beträffande en skola som drivs av en fysisk person innan den som driver skolan lämnat sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till Statens Skolverk. En förklaring får inte lämnas beträffande en skola som drivs av en juridisk person innan samtliga som ensamma eller gemensamt med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämnat sådana registerutdrag till Skolverket.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

**Registerkontroll av arbetsökande
m.fl. inom fristående skolor**

10 a §

Huvudmannen för en fristående skola som avses i detta kapitel skall se till att den som erbjuds en anställning inom skolan lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till honom.

Den som inte lämnar registerutdrag enligt första stycket får inte anställas inom skolan.

Första och andra stycket gäller inte beträffande den som under ett års tid sammantaget anställs för kortare tid än 30 dagar.

11 §

Fristående skolor som avses i 1 och 5 §§ skall i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Skolverkets tillsyn skall också omfatta kontroll av att registerutdrag lämnats enligt 10 a §.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 6 eller 6 a § skall den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i verksamheten. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 1 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Skolorna är också skyldiga att informera eleverna och deras vårdnadshavare om elevens resultat vid sådana prov.

12 §

Om en fristående skola som avses i 1 och 5 §§ inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall godkännandet återkallas. Detsamma gäller om en fristående skola trots påpekande inte iakttar sin skyldighet enligt 11 § att delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Statens skolverk samt riksfattande prov. Detsamma gäller också om skolan åsidosätter sin skyldighet att lämna information om proven.

Om en fristående skola som avses i 1 och 5 §§ inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall godkännandet återkallas. Detsamma gäller om en fristående skola trots påpekande inte iakttar sin skyldighet enligt 11 § att delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Statens skolverk samt riksfattande prov. Detsamma gäller också om skolan åsidosätter sin skyldighet att lämna information om proven. *Godkännandet får också återkallas om huvudmannen inte tillsett att registerutdrag lämnats enligt 10 a § och underlåtelserna är allvarliga.*

Om verksamheten vid en fristående skola som har rätt till bidrag enligt 6 eller 6 a § förändras i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen, skall rätten till bidrag återkallas. Rätten till bidrag skall också återkallas, om

1. skolan tar ut avgifter i strid med 7 §, eller
2. skolan, om den har rätt till bidrag enligt 6 §, inte erbjuder kostnadsfria skolmåltider.

Återkallande beslutas av den myndighet som beslutar om godkännande eller om rätt till bidrag.

13 §

Fristående skolor som får bidrag för viss utbildning enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, stå under tillsyn av Statens skolverk och vara skyldiga att delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Skolverket.

Skolverkets tillsyn skall också omfatta kontroll av att registerutdrag lämnats enligt 10 a §.

I fråga om fristående skolor som får bidrag enligt 8 eller 8 b § skall, i fråga om den utbildningen, den kommun där skolan är belägen ha rätt till insyn i skolans verksamhet. Sådana skolor är skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

Fristående skolor som avses i 8 § är vidare skyldiga att delta i riksomfattande prov i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

14 §

Om en fristående skola som har rätt till bidrag enligt 8 eller 8 b § inte längre uppfyller kraven för att få bidrag och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall förklaringen om rätt till bidrag återkallas. Detsamma gäller om en fristående skola trots påpekande inte iakttar sin skyldighet enligt 13 § att delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Statens skolverk.

Om en fristående skola som har rätt till bidrag enligt 8 eller 8 b § inte längre uppfyller kraven för att få bidrag och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen, skall förklaringen om rätt till bidrag återkallas. Detsamma gäller om en fristående skola trots påpekande inte iakttar sin skyldighet enligt 13 § att delta i den uppföljning och utvärdering som genomförs av Statens skolverk. *Förklaringen om rätt till bidrag får också återkallas om huvudmannen inte tillsett att registerutdrag lämnats enligt 10 a § och underlåtsen är allvarlig.*

Om verksamheten vid en fristående skola som har rätt till bidrag enligt 8 eller 8 b § förändras i sådan utsträckning att det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner, skall Statens skolverk återkalla rätten till bidrag.

16 a §

Ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola som avses i detta kapitel får obehörigen röja

1. vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått

veta om någons personliga förhållanden,

2. uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

Ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola som avses i detta kapitel får obehörigen röja

1. vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått

veta om någons personliga förhållanden,

2. uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier *eller*

3. uppgifter i ett registerutdrag som lämnats enligt 10 a §.

16 b §

Den som tagit emot registerutdrag enligt 2, 8, 8 b eller 10 a § skall förstöra utdragen senast sedan ett år förflutit från det att utdragen tagits emot.

10 kap. Särskilda utbildningsformer

1 d §

Huvudmannen för en riksinternatskola skall se till att den som erbjuds en anställning inom skolan lämnar sådana registerutdrag som avses i 1 kap. 18 § till honom.

Den som inte lämnar registerutdrag enligt första stycket får inte anställas inom skolan.

Första och andra stycket

gäller inte beträffande den som under ett års tid sammantaget anställs för kortare tid än 30 dagar.

1 e §

Ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola som har getts ställning av riksinternatskola får obehörigen röja uppgifter i ett registerutdrag som lämnats enligt 1 d §.

1 f §

Den som tagit emot registerutdrag enligt 1 d § skall förstöra utdragen senast sedan ett år förflutit från det att utdragen tagits emot.

2 Förslag till ändring i förslaget till lag om belastningsregister

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ändamål

2 §

Belastningsregistret skall föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott,
2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,
3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och
4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgift som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet *eller som denne behöver enligt bestämmelser i skollagen (1985:1100).*

Rätt att få uppgifter från registret

Enskilda

9 §

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

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv för att kunna ta tillvara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, har rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen be-

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv för att kunna ta tillvara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, har rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen be-

stämmer meddelar.

stämmer meddelar. *Detsamma gäller när en enskild behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen (1985:1100).*

Ett registerutdrag som är avsett för användning enligt skollagen (1985:1100) får endast innehålla sådana uppgifter om brott som kan vara av betydelse vid en lämplighetsprövning med syfte att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar.

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

3 Förslag till ändring i förslaget till lag om misstankeregister

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ändamål

2 §

Misstankeregistret skall föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott,
2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal och
3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgift som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet *eller som denne behöver enligt bestämmelser i skollagen (1985:1100).*

Rätt att få uppgifter ur registret

Enskilda

8 a §

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen (1985:1100), har rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar.

Ett registerutdrag som är avsett för användning enligt skollagen (1985:1100) får endast innehålla uppgifter om misstankar om brott som kan vara av betydelse för en lämplig-

hetsprövning med syfte att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar. Sådana uppgifter får tas med endast om åtal väckts i anledning av misstankarna.

4 Förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

9 a §

Sekretess gäller i förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift om enskilda personliga förhållanden i registerutdrag som lämnats enligt 1 kap. 18 §, 2 a kap. 14 a § eller 10 kap. 1 d § skollagen (1985:1100), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Sekretess gäller hos en kommun och hos Statens skolverk för uppgift om enskilda personliga förhållanden i registerutdrag som lämnats enligt 1 kap. 19 §, 2 a kap. 14 eller 14 b §, 2 b kap. 7 eller 7 b § eller 9 kap. 2, 8 eller 8 b § skollagen (1985:1100), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

5 Förslag till ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet som bedrivs med stöd av 1 eller 2 § får inte obehörigen röja vad han i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden. Han får inte heller obehörigen röja uppgift i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

Vad som sägs i första stycket gäller också för uppgifter i ett registerutdrag som lämnats enligt 1 kap. 20 § skollagen (1985:1100).

6 Förslag till ändring i förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor

42 §

Om en skolhuvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt lag eller andra författningar i fråga om skolan, får regeringen efter anmälan av statens skolverk besluta att en del av statsbidraget enligt denna förordning skall hållas inne i avvaktan på att rättelse sker. Om rättelse ändå inte sker, får regeringen förordna att det innehållna beloppet skall dras av från statsbidraget.

Regeringen får också förordna att ett belopp skall dras av från statsbidraget om huvudmannen för skolan inte tillsett att registerutdrag lämnats enligt 10 kap. 1 d § skollagen (1985:1100) och underlåtetlsen är allvarlig.

1 Uppdraget och utredningsarbetet

1.1 Uppdraget och dess avgränsningar

Utredaren har fått i uppdrag att ta ställning till om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera lämpligheten hos anställda och personer som kan komma ifråga för anställning inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Syftet med en eventuell kontroll skall vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Detta framgår av direktiven, se bilaga 1.

För samtliga verksamhetsområden som omfattas av uppdraget finns sedan den 1 januari 1998 bestämmelser i skollagen (1985:1100). Utifrån skollagen kan de olika verksamheterna definieras på följande sätt.

- Förskoleverksamhet: förskola, familjedaghem eller öppen förskola.
- Skolbarnsomsorg: fritidshem, familjedaghem eller öppen fritidsverksamhet.
- Skola: förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, specialskola och sameskola.

Detta framgår av 1 kap. 1 § och 2 a kap. 2 §. Vi har här beaktat de ändringar som föreslås i propositionen "Läroplan för förskolan", prop. 1997/98:93. De nämnda lagrummen gäller verksamheter som bedrivs av det allmänna. Utredningsuppdraget omfattar emellertid också motsvarande verksamheter som bedrivs av enskilda. Även de så kallade internationella skolorna och riksinternatskolorna omfattas av uppdraget. Vad som avses med sådan skolor definieras i skollagen (9 kap. 5 § respektive 10 kap. 1 §). Utbildningar för vuxna omfattas däremot inte.

Direktiven anger några centrala frågor för oss att ta ställning till. Vi skall bedöma vilka möjligheter den arbetsrättsliga regleringen ger en arbetsgivare att agera mot anställda som genom sitt sexuella beteende eller på något liknande sätt visat sig olämpliga för arbete med barn och ungdomar. Vidare skall vi analysera i vad mån en ökad kontroll av anställda och personer som söker anställning kan medverka till att stärka barns och ungdomars skydd mot sexuella övergrepp. Slutligen skall vi utifrån integritetsskyddsaspekter analysera för- och nackdelar med olika avgränsningar av en eventuell registerkontroll. De nämnda frågorna utgör viktiga utgångspunkter för vårt ställningstagande till om ökade kontrollmöjligheter bör införas. I uppdraget ingår också att lämna för-

slag till nödvändiga författningsändringar, för det fall ett behov av ökad kontroll skulle anses föreligga.

Det är inte närmare känt i vilken omfattning personal inom de aktuella verksamheterna begår sexuella övergrepp mot barn. Däremot finns det uppgifter som visar att övergrepp förekommer och som ger vissa indikationer om omfattningen, se kapitel 2. Vi har inte ansett att det för utredningsarbetet varit nödvändigt att göra någon kartläggning av förekomsten av övergrepp. Vårt slutliga ställningstagande utgår alltså inte från statistiska uppgifter eller uppgifter från empiriska undersökningar. Utgångspunkten är istället att övergrepp förekommer och att varje övergrepp får allvarliga konsekvenser för det barn som utsätts.

En viktig del av utredningsuppdraget har utgjorts av frågor rörande kontroll genom inhämtande av registerupplysningar om brottslighet och om brottsmisstankar. Huruvida bestämmelser om registerkontroll skall införas har framstått som en huvudfråga att ta ställning till. Det har emellertid stått oss fritt att överväga andra metoder för att öka skyddet mot övergrepp.

Uppdraget har alltså avsett barns och ungdomars skydd mot olika former av övergrepp. Det har huvudsakligen varit inriktat på skyddet mot sexuella övergrepp. Med sådana övergrepp bör främst förstås sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken. Men även andra former av olämpligt beteende med sexuella inslag har vi i detta sammanhang betraktat som övergrepp. Det gäller handlingar och yttranden där den vuxne utnyttjar sin ställning för beteenden som kan anses kränkande för barnen eller ungdomarna. Ett exempel är sexuella kommentarer eller anspelningar från lärare riktade till elever i övre tonåren. Andra typer av övergrepp än sexuella kan vara olika former av fysisk och psykisk misshandel.

Skyddet mot de nämnda formerna av övergrepp har utgjort ramen för utredningsuppdraget. I detta har inte ingått att stärka skyddet mot personer som ur andra synvinklar är olämpliga för arbete med barn och ungdomar. Exempelvis har det legat utanför uppdraget att överväga kontroll i syfte att hindra personer dömda för narkotikabrott att få anställning i de aktuella verksamheterna.

Angående uppdragets avgränsning bör slutligen poängteras att detta avsett frågan om utökade möjligheter att kontrollera personal och personer som söker anställning. Vi har däremot inte haft i uppdrag att ta ställning till hur en arbetsgivare skall agera då en olämplig person upptäcks. Ändå har det tett sig naturligt att i vissa sammanhang beröra detta.

1.2 Utredningsarbetet

Under utredningsarbetet har vi haft ett stort antal kontakter med myndigheter och organisationer. Kontakterna har varit ett sätt för oss att inhämta kunskaper om förhållandena inom de olika verksamheterna och om synen på risken för övergrepp mot barn och ungdomar. Genom kontakterna har myndigheterna och organisationerna å sin sida fått tillfälle att framföra synpunkter. Samtalen har rört ett brett spektrum av frågor runt utredningsuppdraget. Vi har diskuterat i vilken utsträckning övergrepp kan antas förekomma och vad man kan göra för att förebygga övergrepp. Särskilt har frågan huruvida registerkontroll kan vara ett sätt att stärka skyddet mot övergrepp diskuterats liksom frågan om det lämpliga i att införa kontroller. Vi har också fått konkreta och delvis detaljerade synpunkter på hur registerkontroll kan och bör utformas. Även i övrigt har frågor om rekrytering av personal tagits upp.

Vi har alltså träffat representanter för en rad myndigheter: *Statens skolverk*, som är central förvaltningsmyndighet för de verksamheter som omfattas av utredningsuppdraget, *Socialstyrelsen*, som hade motsvarande funktion för förskoleverksamheten fram till den 1 januari i år, och *Barnombudsmannen*. Vi har också träffat representanter för och studerande vid *Lärarhögskolan i Stockholm* och samrått med *Lärarytelsekommittén*. Vi har träffat de tjänstemän på *Rikspolisstyrelsen* som ansvarar för person- och belastningsregistret och tjänstemän som arbetar med att utveckla de nya belastnings- och misstankeregistren. Vi har även haft kontakter med *Brottsförebyggande rådet*.

Vi har haft sammanträden med representanter för arbetsgivare inom de aktuella verksamhetsområdena: *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Svensk Handel och Tjänsteföretagen*, och *Kooperationens Förhandlingsorganisation*. Vi har också träffat en representant för branschorganisationen *Friskolornas Riksförbund*. Likaså har vi haft sammanträden med fackförbund som organiserar arbetstagare inom de aktuella verksamheterna: *Lärarytelseförbundet*, *Lärarnas Riksförbund*, *Svenska Kommunalarbetsförbundet* och *Skolledarna*.

Vi har träffat företrädare för organisationer som arbetar för att tillvarata barns intressen: *Riksförbundet Hem och Skola* och *Barnens Rätt i Samhället*. Samråd har också ägt rum med representanter för *Handikapporganisationernas samarbetsorgan*.

Vi har också haft kontakter med en grupp manliga *förskollärare och barnskötare* i Rinkeby och med enskilda *daghem*.

Vid ett sammanträde i Oslo som arrangerades av *Barne- og familjdepartementet* träffade vi representanter för detta departement och för *Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet* samt *Oslo politikammer*. Vid sammanträdet fick vi ingående information om det norska

systemet för registerkontroll av personer som söker arbete inom barnomsorgen. Vi fick också skriftligt material. I Oslo träffade vi även en representant för *Norsk Lærarlag*.

2 Förekomsten av övergrepp

2.1 Inledning

Det finns inga svenska vetenskapliga undersökningar som särskilt behandlar förekomsten av övergrepp på barn och ungdomar inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Däremot finns det undersökningar som visar att övergrepp förekommer och som ger en antydning om problemets omfattning. Också genom våra samrådssamtal med myndigheter och organisationer har vi sökt bilda oss en uppfattning om problemets vidd.

2.2 Kriminalstatistiken

Den officiella kriminalstatistiken framställs av Brottsförebyggande rådet. I statistiken finns bl.a. uppgifter om antalet anmälda brott och uppgifter om antalet personer som lagförts för brott. Med lagförd person avses den som dömts i tingsrätt, godkänt strafföreläggande eller som har meddelats åtalsunderlåtelse. I statistiken finns inte någon särskild redovisning av brottslighet inom de aktuella verksamheterna. De nedan presenterade siffrorna ur den officiella statistiken har hämtats från Kriminalstatistik 1995, BRÅ-rapport 1997:5.

År 1995 anmäldes enligt den officiella statistiken drygt 7 700 sexualbrott, dvs. brott mot 6 kapitlet brottsbalken. Lite drygt 2 700 av dessa avsåg brott mot personer under 15 år. Antalet anmälda brott mot liv och hälsa, dvs. brott enligt 3 kapitlet brottsbalken, var 1995 drygt 57 000. Av dessa var den helt dominerande brottstypen misshandel som utgjorde drygt 54 000 av anmälningarna. I siffran ingår inte misshandel med dödlig utgång. I anmälningsstatistiken avseende misshandel särredovisas brott mot barn mellan 0 och 6 år samt brott mot barn mellan 7 och 14 år. Den förstnämnda gruppen utgjorde drygt 800 av anmälningarna och den sistnämnda utgjorde knappt 4 400.

I den officiella lagföringsstatistiken redovisas inte brott mot barn särskilt. Enligt denna statistik lagfördes under åren 1988 till 1995 varje år mellan ca 600 och 700 personer för sexualbrott. Antalet lagförda för brott mot liv och hälsa var under samma tidsperiod mellan ca 7 000 och

ca 9 700 personer per år. De helt dominerande brottstyperna var misshandel och grov misshandel som tillsammans stod för mellan ca 6 500 och ca 9 000 lagföringar per år.

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (KR info 1995:3) lagfördes under åren 1988 till 1994 varje år mellan 170 och knappt 300 personer för brott mot 6 kap. 1–6 §§ brottsbalken mot barn under 15 år. Med lagförd person avses här en person som dömts eller som fått åtalsunderlåtelse. De angivna lagrummen behandlar brotten våldtäkt, sexuellt tvång, sexuellt utnyttjande, sexuellt utnyttjande av underårig, sexuellt umgänge med barn samt sexuellt umgänge med avkomling eller syskon. Brottet sexuellt ofredande ingår alltså inte i siffrorna.

2.3 Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet har genomfört en undersökning om sexualbrott mot barn. Undersökningen har presenterats av docenten Peter Martens bl.a. i BRÅ-rapport 1990:6 och 1991:1. Även i BRÅ-PM 1992:4 har han behandlat undersökningen. De följande uppgifterna har hämtats från dessa publikationer.

Undersökningen omfattade alla sexualbrott mot personer under 15 år utom exhibitionism, som polisanmälades under år 1984. Antalet anmälda förövare var 682. Antalet utsatta barn var 886, varav 75 procent var flickor och 25 procent pojkar.

De misstänkta förövarna delades i undersökningen in i fyra kategorier: barnets far, vuxen bekant, vuxen obekant och ung förövare. Kategorin barnets far inkluderade både biologisk far och fadersersättare. Även de biologiska mödrarna ingick i denna grupp, eftersom de var för få (4 stycken) för att bilda en egen kategori. I kategorin vuxen bekant fanns flera olika grupper av personer, bl.a. sådana som stod i ett auktoritetsförhållande till barnet, t.ex. lärare och fritidsledare. Med unga förövare avsågs i huvudsak personer under 21 år.

Den största gruppen anmälda förövare var vuxna obekanta, ca 40 procent av anmälningarna. Den näst största var barnets far som anmälades i närmare 30 procent av fallen. Därefter kom gruppen vuxna bekanta som utgjorde 18 procent. De unga förövarna utgjorde ca 14 procent.

Det finns också en redovisning av relationen mellan barnet och den anmälda förövaren. Redovisningen anger antalet barn som utsatts av en viss typ av förövare. En kategori förövare i denna redovisning utgörs av "lärare etc". Enligt anmälningarna hade 38 barn utsatts av personer ur denna kategori. Av barnen var 28 flickor och 10 pojkar. Detta innebär

att ca 5 procent av alla barn i undersökningen hade anmält att de utsatts för övergrepp av lärare etc.

I undersökningen berörs också frågan i vad mån de anmälda förövarna tidigare lagförts dels för brott i allmänhet, dels för sexualbrott mot barn. Med begreppet lagförts avsågs att de dömts, att straffföreläggande utfärdats eller att åtalsunderlåtelse meddelats. Av alla identifierade misstänkta hade tidigare 13 procent lagförts för sexualbrott. 8 procent hade lagförts för sexualbrott mot barn. En stor del av de obekanta och unga förövarna hade aldrig kunnat identifieras av polisen, varför uppgifter i denna del saknades beträffande dessa.

För de olika kategorierna var andelarna som var anmälda för återfall följande. Omkring var tredje av de misstänkta fäderna hade tidigare lagförts för brott. 5 procent hade lagförts för sexualbrott mot barn. Mer än hälften av de vuxna obekanta hade tidigare lagförts. 15 procent av samtliga i kategorin hade lagförts för sexualbrott mot barn. I gruppen vuxna bekanta, som bl.a. inkluderar lärare etc., hade drygt 40 procent lagförts. 10 procent av hela gruppen vuxna bekanta hade tidigare lagförts för sexualbrott mot barn. Ingen av de unga förövarna hade tidigare lagförts för sådana brott.

2.4 Barnens rätt i samhället

Organisationen Barnens Rätt i Samhället, BRIS, har en hjälptelefon för barn. Under år 1997 inkom 10 345 samtal till hjälptelefonen som kunde bearbetas statistiskt. Statistiken redovisas i "BRIS-rapporten 1997". Enligt statistiken handlade 8,2 procent av samtalen om "sexuella övergrepp etc". Statistiken innehåller en särskild redovisning av vilka personer som uppgetts som förövare. Den näst största gruppen förövare var "vuxen i skolan eller motsvarande". Denna grupp angavs som förövare i 18 procent av fallen. Den största gruppen var barnets far som i 23 procent av fallen uppgavs vara förövaren. Andelen män bland det totala antalet förövare av sexuella övergrepp var 88 procent och andelen kvinnor 13 procent. Andelen kvinnor var således inte helt försumbar.

2.5 Stockholms skolförvaltning

Stockholms stads centrala skolförvaltning har genomfört en enkätundersökning för att kartlägga förekomsten av sexuella trakasserier mot flickor inom skolan. Resultatet av undersökningen har presenterats av Stockholms stad i en rapport med namnet "Stopp för sexuella trakas-

serier", nr 1996:2. I undersökningen ingick 10 procent av alla flickor som var inskrivna i årskurs nio och 18 procent av alla flickor som var inskrivna i årskurs två på gymnasiet. Sammanlagt tillfrågades 762 flickor varav 714 svarade.

Undersökningen avsåg såväl trakasserier från kamrater som från personal. Enligt rapporten uppgav 47 procent att de utsatts för trakasserier. Trakasserierna hade bestått i ovälkomna sexuella kommentarer, ovälkomna telefonsamtal, ovälkommen ryktesspridning, ovälkommet tafsande etc. och ovälkomna förslag etc. Närmare 40 procent svarade att de fått ovälkomna sexuella kommentarer. Omkring 30 procent hade utsatts för ovälkommet tafsande. Enligt rapporten hade ingen utsatts för våldtäkt eller våldtäktsförsök i skolan.

Flickorna i undersökningen tillfrågades i vilken årskurs de gick då den händelse inträffade som de ansåg mest allvarlig. Ca 15 procent av samtliga flickor svarade mellanstadiet och ca 25 procent högstadiet. Siffrorna för årskurs ett och två i gymnasiet låg under 10 procent.

Vidare tillfrågades flickorna om vem som trakasserat dem. På denna fråga svarade 8 procent av samtliga flickor att de trakasserats av lärare. Detta motsvarar i reella tal 57 stycken. 33 procent svarade att de utsatts av manliga studiekamrater, vilka alltså utgjorde den största gruppen.

Här kan vidare noteras att 16 procent av flickorna i högstadiet och 8 procent av flickorna i gymnasiet angett att sexuella skämt ofta eller ibland förekom från lärarnas sida.

2.6 Samrådssamtal och utredningsarbetet i övrigt

Under utredningsarbetet har vi samrått med myndigheter och organisationer, se avsnitt 1.2. Vi har då bl.a. tagit upp frågan om förekomsten av sexuella övergrepp inom de aktuella verksamheterna. På detta sätt har vi fått del av de erfarenheter som funnits inom myndigheterna och organisationerna. De uppgifter som lämnats har varit översiktliga och ungefärliga. Det rör sig alltså inte om någon form av vetenskaplig undersökning utan om ett sätt för oss att få indikationer om problemets vidd.

Samrådssamtalen har gett vid handen att sexuella övergrepp mot barn och ungdomar inte förekommer i så stor utsträckning inom de aktuella verksamheterna. I huvudsak tycks två typer av övergrepp förekomma. För det första förekommer det att manliga lärare säger saker med sexuell innebörd till tonårsflickor eller utsätter dem för sexuell beröring. Detta är den vanligaste formen av övergrepp. För det

andra förekommer övergrepp mot mindre barn. Dessa övergrepp kan ibland vara av allvarligare art, dvs. de kan innefatta mer avancerade handlingar. Vårt intryck är emellertid att övergrepp mot yngre barn över huvud taget är mycket ovanliga. I synnerhet de allvarligare övergreppen har framstått som ytterst ovanliga. Här kan även påpekas att vi fått uppgifter om att det förekommit att manliga medlemmar i dagbarnvårdares familjer begått övergrepp.

Det kan inte uteslutas att det inom skolan förekommer grövre sexualbrott, som t.ex. våldtäkt, mot elever i tonåren. Under utredningsarbetet har vi emellertid inte fått indikationer på att denna typ av brott skulle förekomma. Detta kan givetvis inte tas till intäkt för att sådana brott inte förekommer, även om intrycket stämmer överens med den undersökning som genomförts av Stockholms skolförvaltning. Men omfattningen av de grövre brotten är troligen liten.

Som tänkbar förklaring till att de allvarliga övergreppen upplevts som så sällsynta har under samrådsamtalen framförts att dessa övergrepp kanske inte kommer till de centrala organisationernas kännedom. Detta eftersom det är uppenbart hur saken arbetsrättsligt skall hanteras, nämligen genom avskedande. Varken arbetstagare eller arbetsgivare har i regel något behov av att då kontakta sin centrala organisation.

Erfarenheten hos myndigheterna och organisationerna har varit att de flesta fall där polisanmälan gjorts beträffande sexuella övergrepp slutat med att förundersökningen lagts ned eller att åtalet har lämnats utan bifall. Endast i undantagsfall har åtal lett till fällande dom.

Utredningsuppdraget omfattar även andra typer av övergrepp än sexuella, varmed främst avses fysisk misshandel. Det är känt att det förekommer att barn misshandlas inom de aktuella verksamhetsområdena. Detta torde dock endast förekomma i liten utsträckning.

3 Internationella och utländska förhållanden

3.1 Internationella förhållanden

3.1.1 Barnkonventionen

Barnkommittén

Konventionen om barnets rättigheter, Barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade konventionen under 1990 och den kom att gälla i förhållande till Sverige den 2 september samma år. Under 1996 tillsatte regeringen en kommitté som hade i uppdrag att bl.a. göra en översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till Barnkonventionens bestämmelser. Kommittén tog sig namnet Barnkommittén. Dess huvudbetänkande heter Barnets bästa i främsta rummet och har beteckningen SOU 1997:116.

Barnets bästa

En av grundprinciperna i Barnkonventionen är principen om barnets bästa. Den kommer till uttryck i artikel 3, som har följande lydelse.

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för

detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn.

Artikel 3.1 innebär att barnets bästa skall beaktas inom alla samhällsområden när beslut fattas på olika nivåer. Principens giltighet är alltså inte begränsad till verksamhetsområden som direkt berör barn. Även om principen alltid skall beaktas behöver den inte alltid vara utslagsgivande. Men då barnets bästa vägs mot andra intressen skall barnets bästa vara en tungt vägande faktor. I situationer då man låter andra intressen väga tyngre skall den beslutande myndigheten kunna visa att en sammanvägning av relevanta intressen har gjorts. (SOU 1997:116, s. 127 f.f.)

Vad som avses med barnets bästa definieras inte i konventionen. Men de artiklar i konventionen som behandlar olika sakområden kan sägas ge uttryck för hur de olika grundprinciperna skall återspeglas på olika områden.

Artikel 3 innehåller också i övrigt bestämmelser som är av särskild betydelse för frågan om lämplighetsprövning av personal inom de verksamhetsområden som berörs av vårt utredningsuppdrag. I artikel 3.2 stadgas att barnet skall tillförsäkras sådant skydd som behövs för dess välfärd. Detta stadgande måste anses innebära att barnet skall tillförsäkras skydd mot sexuella övergrepp.

Bestämmelsen i artikel 3.3 gäller alla typer av institutioner som ansvarar för vård och skydd av barn, inklusive olika former av barnomsorg. I artikeln bör kunna inläsas en skyldighet för konventionsstaterna att tillse att barnens intresse av säkerhet och av lämplig personal tillgodoses. (SOU 1997:116, s. 139 f.)

Skydd mot sexuella övergrepp

Artikel 34 behandlar barns skydd mot sexuellt utnyttjande. Artikel 34 utgör en del av bakgrunden till tillsättandet av förevarande utredning, se direktiven, bilaga 1. Artikel 34 har följande lydelse.

Konventionsstaterna åtar sig att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. För detta ändamål skall konventionsstaterna särskilt vidta alla

lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra

- (a) att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell handling;*
- (b) att barn utnyttjas för prostitution eller annan olaglig sexuell verksamhet;*
- (c) att barn utnyttjas i pornografiska föreställningar och i pornografiskt material.*

Artikeln innefattar ett åläggande för konventionsstaterna att vidta sådana åtgärder som tillgodoser syftet att skydda barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Här måste särskilt framhållas stadgandet om åtgärder för att hindra att barn förmås eller tvingas delta i olagliga sexuella handlingar. En åtgärd som kan och måste övervägas i detta sammanhang är införandet av bestämmelser som syftar till att hindra personer som gjort sig skyldiga till sexualbrott mot barn från att få arbeta med barn. Barnkommittén tog upp frågan i sitt huvudbetänkande. Där sägs att utifrån Barnkonventionens perspektiv är skyddet för barnet det helt övergripande intresset i förhållande till vilket den vuxnes integritet och andra intressen måste komma i andra hand (s. 432).

3.1.2 Europeiska unionen

Det saknas EG-rättsliga regler som särskilt rör frågan om lämplighetsprövning av personal inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. Emellertid har kommissionen utfärdat ett memorandum om Europeiska unionens bidrag till förstärkning av kampen mot sexuellt missbruk och utnyttjande av barn (C4-0556/96). I anledning av meddelandet har Europaparlamentet antagit en resolution om sexuellt utnyttjande av barn (A4-0306/97). I resolutionen uppmanas medlemsstaterna att utfärda föreskrifter som förbjuder personer som befunnits skyldiga till "pedofilhandlingar" att utöva verksamheter, inom vilka de kommer i kontakt med minderåriga.

I resolutionen tas också upp frågan om skyldighet att polisanmäla misstankar om bl.a. sexuella övergrepp mot barn. Medlemsstaterna uppmanas att kriminalisera underlåtenhet att till rättslig instans rapportera handlingar eller allvarliga indicier på pedofili eller dålig behandling av barn.

3.1.3 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, europakonventionen, gäller som lag i Sverige. Konventionen innehåller en bestämmelse om skydd för den personliga integriteten. I artikel 8.1 anges att envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En myndighet får göra ingrepp i rättigheterna endast med stöd i lag och om det är nödvändigt av hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. förebyggandet av oordning eller brott. Detta sägs i artikel 8.2. Innebörden av konventionstexten har preciserats genom avgöranden av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen.

Vårt utredningsuppdrag rör frågor om registerkontroll av arbetssökandes och anställdas brottslighet. En sådan kontroll innebär att uppgifter hos myndigheter om enskilda sprids, vilket måste betraktas som ett intrång i den personliga integriteten (se avsnitt 6.3.1). Utifrån europakonventionen kan emellertid inte grundas några långt gående krav på sekretess om enskildas personliga förhållanden. Konventionsstaterna har istället stort handlingsutrymme i denna fråga. Utifrån artikel 8 krävs förmodligen inte mer än att särskilt känslig information inte i onödan görs tillgänglig för andra än dem som har ett berättigat intresse av att få del av informationen. (Se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 237 f.)

3.2 Utländska förhållanden

3.2.1 Inhämtandet av information

Information om det norska systemet för lämplighetsprövning har vi inhämtat genom ett sammanträffande med representanter för Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- och forskningsdepartementet samt Oslo Politikammer. Vid sammanträffandet fick vi också del av skriftligt material. Beträffande England och Wales har informationen inhämtats direkt från ett cirkulär som reglerar frågorna om avstängning och kontroll av personal i dessa länder. Beträffande övriga länder har information inhämtats genom de svenska ambassaderna i respektive land.

3.2.2 Norge

I Norge finns bestämmelser som syftar till att hindra att personer som dömts för sexualbrott mot barn får arbete i barnehagar. Reglerna finns i 20 § Barnehageloven (lov 5. mai 1995 nr. 19) och i 7 kap. i föreskrifterna till lagen. Med barnehagar avses närmast sådana verksamheter som motsvarar de som i Sverige innefattas i begreppet förskoleverksamhet, bl.a. förskolor och familjedaghem. I det följande används ordet förskola istället för barnehage.

Bestämmelserna föreskriver att alla som skall arbeta på en förskola skall kunna visa upp en tillfredställande politiattest. Detta gäller inom såväl kommunal som privat verksamhet. En politiattest kan sägas vara ett utdrag ur ett register som innehåller anteckningar om brott och brottsmisstankar. Med tillfredställande politiattest avses en attest som inte innehåller några anteckningar om misstankar, åtal eller domar avseende sexualbrott mot barn. Av de attester som utfärdas med stöd av barnehageloven framgår inte om det föreligger misstankar eller domar om andra typer av brott. Om det i registret inte finns några anteckningar om sexualbrott mot barn är attesten således blank, dvs. den innehåller endast en kort anteckning att det inte finns något att anföra beträffande den omfrågade personen.

De brottstyper som skall anges i en attest är uppräknade i föreskrifterna till barnehageloven. Sexualbrott mot barn är i Norge reglerade i särskilda lagrum och det är sådana brott som skall upptas i attesten. Brotten omfattar olika former av sexuellt utnyttjande av personer under 16 år, inklusive handlingar som ungefär motsvarar de svenska bestämmelserna om sexuellt ofredande. Det kan anmärkas att den norska motsvarigheten till barnpornografibrott inte skall leda till någon anmärkning i de ifrågavarande attesterna. Strafföreläggande och vissa andra påföljder likställs inte med domar och leder därför inte heller till någon anmärkning i en attest.

Attesten skall visas upp innan arbetsgivaren fattar sitt slutliga beslut i anställningsfrågan. Alla som söker en anställning skall inte avkrävas en attest. Uppvisandet av attesten utgör istället det sista momentet i anställningsförfarandet. När arbetsgivaren bestämt sig för en anställningssökande erbjuds denne arbete med villkoret att han eller hon måste uppvisa en tillfredställande attest. Den arbetssökande begär sedan själv att få en attest från polismyndigheten och måste då visa ett intyg om att han erbjudits en anställning. När den arbetssökande får attesten lämnar han den själv till arbetsgivaren. Arbetsgivaren är sedan skyldig att förstöra attesten när den tjänat sitt ändamål. Den som genom en attest får kännedom om uppgifter om någon annan har tystnadsplikt.

När en tjänst annonseras ut skall det anges att en politiattest kommer att krävas.

Skyldigheten att visa upp en attest gäller för alla personalkategorier. Främst avses fast anställd personal som direkt arbetar med barnen. Andra personalgrupper som omfattas är kökspersonal, personer som gör vapenfri värnplikt på en förskola samt långtidsvikarier och andra vikarier som är knutna till verksamheten i en mer etablerad ordning. Även ägaren till en privat förskola som avser att arbeta i verksamheten omfattas av kravet att uppvisa en attest. En förälder som tillfälligt rycker in och arbetar på en förskola omfattas däremot inte av kravet.

Attesten skall visas upp för den myndighet som anställer personal. På privata förskolor skall attesten förete för ägaren eller föreståndaren. Kommunen granskar i sin egenskap av tillsynsmyndighet en ägares attest.

Förutom de som är skyldiga att förete en attest kan en sådan krävas av andra som regelmässigt upphåller sig på en förskola. De som här avses är personer som inte arbetar på förskolan men som upphåller sig där i sådan utsträckning att de kan upprätta ett förtroendefullt förhållande till barnen. Bestämmelsen omfattar till exempel en ägare till en privat förskola som inte arbetar på förskolan men ändå ofta uppehåller sig i lokalerna. Även av familjemedlemmar som är närvarande under ett familjedaghemms öppettider kan en attest krävas.

Personer som är dömda för sexuella övergrepp mot barn är för all framtid utestängda från arbete på förskolor. Det är alltså fråga om ett yrkesförbud på livstid. Personer som är misstänkta eller står under åtal får inte anställas innan saken slutligt avgjorts. Om sedan en frikännande dom meddelas finns inget hinder mot att personen ifråga anställs. Kommunen kan vägra att godkänna en privat förskola om ägaren inte kan lägga fram en tillfredställande attest.

Politikammaren i Oslo utfärdade drygt tusen attester enligt 20 § barnehageloven under första halvåret 1997. Samtliga var tillfredställande.

I Norge pågår lagstiftningsarbete för att utöka användandet av politiattester. Krav på politiattest har föreslagits för personal på institutioner som tar emot barn för olika former av vård och för fosterföräldrar. De regler som håller på att utarbetas motsvarar i stort reglerna i barnehageloven. Tidigare pågick också lagstiftningsarbete för införande av krav på politiattester beträffande skolpersonal. Arbetet avbröts på grund av regeringsskiftet under hösten 1997. Förmodligen kommer lagstiftningsarbetet att återupptas i någon form.

Slutligen kan anmärkas att det även i den norska universitetsloven (lov 12 mai 1995) finns bestämmelser om företeende av politiattest. Studenter som under studierna kommer i kontakt med bl.a. förskole-

barn och skolelever kan avkrävas en attest som visar om de är misstänkta, åtalade eller dömda för sexual-, vålds- eller narkotikabrott.

3.2.3 Danmark och Finland

Danmark

I Danmark finns inte några centralt beslutade regler för kontroll av personer som arbetar eller söker arbete inom förskolan eller skolan.

Vanligtvis sker alltså inte någon kontroll av anställda eller arbetssökande. Men det kan i enskilda fall förekomma att det i offentligt bedrivna verksamheter ställs krav på uppvisande av en så kallad straffeattest. En sådan kan inhämtas av den person som avses med attesten eller med dennes samtycke. En attest innehåller uppgifter om domar och vissa andra påföljder som de senaste tio åren meddelats mot personen ifråga.

Krav på uppvisande av attest kan förekomma t.ex. beträffande personer som arbetar ensamma med barn eller då det finns skäl för särskilda misstankar mot en person.

Privata utbildningsinstitutioner fastställer själva sina regler för anställande av personal.

Finland

I Finland förekommer inte någon särskild lämplighetsprövning eller kontroll av personal med syfte att förebygga övergrepp inom dagvård av barn, förskola eller grundskola.

Inom utbildningssystemet förekommer lämplighetsprövning av personer som söker till lärarutbildningar och utbildningar för vård av barn. De tester som förekommer syftar emellertid endast till att utreda den sökandes lämplighet och motivation för arbete i verksamheten.

3.2.4 England och Wales

I England och Wales finns ett system för kontroll av anställda och personer som söker anställning i arbete med barn eller ungdomar. Systemet består av två komponenter: dels kan en person avstängas från arbete med barn och ungdomar, dels förs ett register över personer som avstängts. Uppgifterna om systemet har vi hämtat från circular 11/95 från Department for Education and Employment.

Av cirkuläret framgår att det finns tre syften med att avstänga någon från arbete med barn eller ungdomar:

- Att skydda barn och ungdomar från kontakt med personer som utgör en risk för deras säkerhet eller som är dåliga föredömen.
- Att upprätthålla en hög standard på uppträdandet hos lärare.
- Att skydda skolor och undervisningsorganisationen i stort mot brott.

Reglerna om avstängning omfattar såväl lärare som andra personalkategorier inom skolväsendet vars anställning ger regelbunden kontakt med personer under 19 år.

Frågor om avstängning handläggs av utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementet. Formellt är det den ansvariga ministern som har beslutanderätten. Ministern kan utfärda en bindande order till en arbetsgivare att avstänga eller avskeda en person. Vidare kan ministern förbjuda att en person anställs för arbete med barn eller ungdomar. Det finns också en möjlighet att föreskriva särskilda villkor för en persons anställning. Ett förbud att anställa en person gäller bara såvitt anställningen avser arbete med barn eller ungdomar. Förbudet hindrar alltså inte att personen ifråga arbetar med t.ex. undervisning av vuxna.

I vissa fall skall avstängning ske automatiskt utan någon prövning av omständigheterna i det särskilda fallet. Detta gäller beträffande personer som dömts för vissa allvarliga sexualbrott mot barn under 16 år. De brott som leder till automatisk avstängning finns upptagna i en särskild förteckning. Som exempel kan nämnas våldtäkt eller våldtäktsförsök, incest samt framställande eller distribution av pornografiska fotografier.

I andra fall av olämpliga beteenden är det inte obligatoriskt att avstänga personen ifråga. En prövning skall göras av omständigheterna i det särskilda fallet. Det finns inte någon strikt begränsning av de beteenden som i dessa fall kan leda till avstängning. Ett olämpligt beteende kan leda till denna påföljd oavsett om handlingen är straffbar eller inte. Som exempel på beteenden som torde leda till avstängning nämns följande: våld mot barn och ungdomar, sexuella eller annars olämpliga förbindelser med elever, sexualbrott mot personer över 16 år, allvarligare våldsbrott, narkotikabrott, stöld av skolans egendom, lämnande av vilseledande uppgifter vid anställning i en skola, varje dom på fängelse i tolv månader eller mer samt upprepat olämpligt beteende eller upprepade mindre allvarliga brott.

I de fall då avstängning inte skall ske automatiskt skall en utredning göras. Den person som avses skall ges tillfälle att yttra sig. Ett beslut om avstängning kan inte överklagas och det är inte tidsbegränsat. Dock är det möjligt att dra tillbaka ett förbud. Detta görs normalt bara efter ansökan av den som avses med förbudet.

Uppgifter om förhållanden som kan leda till att en person stängs av lämnas till departementet av polisen och arbetsgivare. Polisen rapporterar all brottslighet, utom mindre trafikbrott, som begås av lärare och andra skolanställda. Arbetsgivare är skyldiga att rapportera alla fall då en lärare avskedas på grund av olämpligt uppträdande. En rapport skall också lämnas om någon som skulle kunna komma att avskedas säger upp sig själv. Institutioner som utbildar lärare och andra som skall arbeta med barn kan också rapportera till departementet. Rapporter skall emellertid lämnas endast då en student som dömts eller annars uppträtt olämpligt önskar fortsätta sin utbildning.

Alla personer som avstängs från arbete med barn eller ungdomar förs in i ett särskilt register. Registret förs av utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementet. Arbetsgivare inom skolväsendet har möjlighet att innan en person anställs kontrollera om personen ifråga finns antecknad i registret. Kontrollen kan göras genom lokala skolmyndigheter och vissa organisationer som representerar privata skolor. En arbetsgivare kan också vända sig direkt till departementet.

Det finns också möjlighet för arbetsgivare att kontrollera huruvida en arbetssökande dömts för brott utan att detta förts in i det särskilda registret. På detta sätt kan man upptäcka om någon dömts innan han eller hon hörde till någon av de grupper som skall rapporteras till departementet.

I cirkuläret finns också en uppmaning till arbetsgivarna att vara noggranna i anställningsförfarandet. Det framhålls att det är viktigt att inhämta referenser från tidigare arbetsgivare och att kontrollera att den som söker anställning har de kvalifikationer han påstår.

3.2.5 Australien

Ansvar för utbildningsfrågor i Australien ligger primärt på delstaterna och territorierna. Delstaten New South Wales är den som har det mest utvecklade systemet för lämplighetsprövning av lärare.

Innan någon i New South Wales anställs i en skola som drivs av det allmänna kontrolleras om personen ifråga har straffats eller står under misstanke för brott. Kontrollen gäller alla personalkategorier inom skolan. Om det visar sig att en arbetssökande har en anteckning om brottslighet får han tillfälle att diskutera saken med en tjänsteman hos den myndighet som ansvarar för det register som används. Därefter utfärdar tjänstemannen en rekommendation huruvida personen är lämplig att anställa eller inte. Beslut i anställningsfrågan fattas emellertid av den skoltjänsteman som har ansvaret för detta.

Den som anses olämplig att anställa förs upp på en lista, som regelbundet distribueras till skolorna.

Ett beslut att vägra någon anställning på grund av brottslighet kan omprövas av en överordnad myndighet. Om beslutet grundar sig på att personen dömts för sexualbrott kan det dock inte omprövas.

3.2.6 USA

I USA är det möjligt att genomföra fingeravtrycksbaserade kontroller i nationella register över brottslighet. I en federal lag, National Child Protection Act, uppmanas delstaterna att anta bestämmelser som gör det möjligt att genomföra sådana kontroller av personal inom skola, barnomsorg och ungdomsföreningslivet. Lagen gäller också personer som utför frivilligt arbete. Bestämmelser har införts i 37 delstater.

Den amerikanska motsvarigheten till Riksrevisionsverket, United States General Accounting Office, har gjort en översyn av hur bestämmelser om registerkontroller genomförts. Resultatet presenteras i en rapport, *Fingerprint-based Background Checks – Implementation of the National Child Protection Act of 1993 (GAO/GGD-97-32)*. Genomgången omfattar fem delstater som alla infört bestämmelser om kontroll: Kalifornien, Florida, Tennessee, Texas och Virginia. Kontrollens omfattning varierar stort mellan staterna. I vissa av staterna gäller reglerna för ett stort antal tjänster medan de i andra endast gäller ett fåtal. I vissa stater omfattar bestämmelserna endast arbetsökande medan de i andra gäller även för redan anställda. Och i vissa stater är registerkontroller obligatoriska och i vissa är de möjliga men inte obligatoriska.

Förutom kontroller i nationella register förekommer kontroller i delstatliga register.

3.2.7 Kanada

I Kanada ankommer det på provinserna att införa eventuell lagstiftning om kontroll av personer som har tillsyn över barn och ungdomar. För närvarande är det endast British Columbia som har sådan lagstiftning. I Ontario pågår arbete för införande av en lag som kan komma att föreskriva någon form av lämplighetsprövning.

I British Columbia regleras frågor om registerkontroll av personer som arbetar med barn under 19 år i en särskild författning, *Criminal Records Review Act*. Där föreskrivs att en arbetsgivare måste försäkra sig om att en registerkontroll utförs av alla som skall anställas för arbete med barn. Genom kontrollen kan inhämtas uppgifter om straff som

den ifrågavarande personen ådömts och om det finns någon aktuell anklagelse mot personen.

Innan en person erbjuds anställning skall personen lämna sitt medgivande till att en registerkontroll utförs. Kontroll utförs inte av alla som söker ett visst arbete utan endast av de som verkligen kan komma ifråga för anställning. Om en arbetssökande är antecknad i registret bedömer en därtill särskilt utsedd person om den arbetssökande utgör en risk om han eller hon arbetar med barn. En person som bedöms utgöra en risk får inte anställas för arbete med barn. Det finns även ett motsvarande kontrollsystem för redan anställda personer. Följden av att en anställd anses som en riskperson är att han inte får arbeta med barn.

Även om lagstiftning är en fråga för provinserna finns det på den federala nivån en uttalad policy att uppmuntra arbetsgivare att bedriva så kallad "screening", som här närmast kan översättas med lämplighetsprövning, när olika tjänster tillsätts. Bland annat bedrivs en kampanj med detta syfte. Som ett led i kampanjen har en handbok utarbetats. Ett moment i den "screening" som rekommenderas består av kontroll i vissa polisregister. Det betonas emellertid särskilt att registerkontroll ensamt inte är tillräckligt. Andra åtgärder som arbetsgivare rekommenderas vidta är riskbedömning av den aktuella tjänsten, införande av noggranna rutiner i anställningsförfarandet, utvärderingar av de anställdas arbete och införande av rutiner för "feed-back" från barnen och deras familjer.

3.2.8 Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna

Frankrike

I Frankrike sker all antagning till lärarutbildningar genom inträdesprov. I samband med proven kontrolleras också om de sökande förekommer i straffregistret. Den som antecknats i registret kan hindras att komma in på utbildningen, beroende på vilket brott han dömts för. De olika tester som äger rum vid intagningen avser emellertid enbart fallenhet, duglighet och lämplighet i allmänhet för yrket. Dessa kriterier följs sedan upp under praktik ute i skolorna. Under utbildningstiden hålls fortlöpande personliga intervjuer med de blivande lärarna.

Förutom den kontroll som sker i samband med utbildningen finns i Frankrike inte något särskilt system för lämplighetsprövning av de som arbetar eller som söker arbete med barn.

Tyskland

I Tyskland sker registerkontroll av personal inom barn- och ungdomsvården. Kontrollen sker i samband med anställningsförfarandet. De register som kontrolleras innehåller anteckningar om eventuell brottslighet.

Belgien

I Belgien måste en person som anställs inom barnomsorg eller förskola som bedrivs av det allmänna lämna ett intyg om att han fört en hederlig vandel. I privat verksamhet måste man underteckna ett intyg på heder och samvete.

I den franskspråkiga delen av Belgien håller ett lagförslag på att utarbetas som innebär att lärare som misstänks för pedofili eller andra allvarliga förseelser mot barn kommer att avstängas från undervisning.

Nederländerna

I Nederländerna förekommer, såvitt vi kunnat inhämta, ingen särskild prövning av personer som arbetar eller söker arbete med barn i syfte att förebygga övergrepp.

4 Den rättsliga regleringen

4.1 Inledning

Utredningsuppdraget rör personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Sedan den 1 januari 1998 omfattas samtliga dessa verksamheter av skollagen (1985:1100). Varken i denna eller i andra författningar finns någon rättslig reglering som direkt rör lämplighetsprövning av personal inom verksamheterna.

I avsnitt 4.2 lämnas en grundläggande redogörelse för skollagens bestämmelser om olika skolformer och andra verksamheter. Huvuddragen i bestämmelserna om godkännande och tillsyn av enskilda verksamhet går också igenom.

Hos Rikspolisstyrelsen förs olika register som innehåller uppgifter om personer som dömts eller misstänkts för brott. Som framgår av direktiven är registerkontroll en viktig fråga för utredningen. En redogörelse ges därför för den nu gällande polisregisterlagstiftningen och för de förslag till nya registerlagar som under våren lämnats till riksdagen (prop. 1997/98:97).

Den som är anställd inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg kan genom sitt sexuella beteende eller av andra liknande orsaker, visa sig vara olämplig för arbete med barn eller ungdomar. I vårt uppdrag ingår att bedöma en arbetsgivares möjligheter att agera i sådana fall. Möjligheterna att vidta direkta åtgärder mot den anställde regleras av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och gällande kollektivavtal. I LAS ges bestämmelser om uppsägning och avskedande. Bestämmelserna behandlas i korthet. Vi tar också upp de relevanta kollektivavtalen.

När en anställd misstänks för att ha begått ett övergrepp i tjänsten måste arbetsgivaren ta ställning till om en polisanmälan skall göras. Frågan huruvida misstankar om övergrepp polisanmäls är av betydelse ur olika synvinklar. En polisanmälan kan för det första ses som ett sätt för arbetsgivaren att agera mot den anställde. Frågan är också av betydelse för möjligheterna att förebygga övergrepp genom registerkontroll. Om ett övergrepp inte anmäls kommer gärningsmannen inte heller att lagföras och således kommer inte heller någon registeranteckning att göras. Det finns alltså anledning att beröra frågor om möjligheter

och skyldigheter att göra polisanmälan. Även frågan om skyldighet att göra anmälan till socialtjänsten tas upp.

4.2 Skollagen

4.2.1 Allmänt

Skollagen innehåller bestämmelser om såväl offentlig som enskild verksamhet. Förutom de olika skolformerna behandlar lagen förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. När det gäller verksamhet som bedrivs av det allmänna ges i lagen grundläggande bestämmelser om organisationen av och om de övergripande målen för verksamheten. Beträffande enskild verksamhet innehåller lagen främst bestämmelser om godkännande av respektive tillstånd till verksamheten samt om rätten till bidrag. Det finns också bestämmelser om det allmännas tillsyn av den enskilt bedrivna verksamheten.

De lagrum som anges i de närmast följande avsnitten avser skollagen om inte något annat sägs. De ändringar som föreslås i prop. 1997/98:93 har beaktats.

4.2.2 Verksamhet som bedrivs av det allmänna

I 1 kap. 1 § anges att förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan utgör det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Från höstterminen det år ett barn fyller sex år till dess det skall börja fullgöra sin skolplikt skall barnet anvisas plats i *förskoleklassen*. Kommunerna är huvudmän för förskoleklassen liksom för *grundskolan* och *gymnasieskolan*. Även landsting är huvudmän för gymnasieskolor. *Särskolan* är avsedd för barn och ungdomar som inte kan gå grundskolan och gymnasieskolan för att de är utvecklingsstörda. Kommunerna är huvudmän också för särskolan. Efter överenskommelse med en kommun kan ett landsting vara huvudman för viss utbildning inom särskolan. *Specialskolan* är till för barn som inte kan gå i grundskolan eller särskolan på grund av synskada, dövhet, hörselskada eller talskada. Staten är huvudman för specialskolan. Som alternativ till grundskolan finns *sameskolan*, för vilken staten är huvudman. (Se 1 kap. 4–7 §§ och 2 b kap. 2 §).

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utgör inte en del av det offentliga skolväsendet. *Förskoleverksamheten* avser barn som inte går

i skolan. Den kan bedrivas i form av förskola, familjedaghem eller kompletterande förskoleverksamhet, så kallad öppen förskola. *Skolbarnsomsorgen* avser barn till och med tolv års ålder som går i skolan. Under den del av dagen då barnen inte vistas i skolan skall de tas emot av skolbarnsomsorgen. Den kan bedrivas i form av fritidshem eller familjedaghem. För barn i åldern tio till tolv år kan den också bedrivas som öppen fritidsverksamhet. Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. (Se 2 a kap. 1 och 2 §§ och prop. 1997/98:93).

4.2.3 Enskild verksamhet

Fristående skolor

Skolor som inte drivs av det allmänna utan av enskilda fysiska eller juridiska personer kallas *fristående skolor*. I 9 kap. skollagen finns bestämmelser om fristående skolor. Skolplikten får fullgöras i en sådan skola endast om skolan godkänts. Statens skolverk prövar ärenden om godkännande av fristående skolor som motsvarar grund- eller särskolan. När det gäller fristående skolor som motsvarar specialskolan prövas frågan om godkännande av styrelsen för den specialskola som ansvarar för utbildning av samma handikappgrupp där skolan är belägen. Det sagda framgår av 9 kap. 1 §. I 2 § anges vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att skolan skall godkännas.

I 9 kap. 5 § finns bestämmelser om *internationella skolor*. Med en internationell skola avses en fristående skola som har en annan internationell inriktning än den som får finnas i grundskolan eller fristående skolor som motsvarar denna. Den som endast en kortare tid bor i Sverige eller den som har andra skäl att få utbildning i en internationell skola får fullgöra sin skolplikt i en sådan skola, om den godkänts av Skolverket.

Godkända fristående skolor som motsvarar grund- eller särskolan är som huvudregel berättigade till bidrag från elevernas hemkommuner (se 9 kap. 6 och 6 a §§).

För fristående skolor som motsvarar *gymnasieskolan* finns inga särskilda bestämmelser om godkännande. Däremot kan Skolverket förklara en sådan skola berättigad till bidrag av elevernas hemkommuner (se 9 kap. 8 och 8 a §§). En förklaring om rätt till bidrag förutsätter att vissa villkor är uppfyllda. Förklaringen kan därför sägas motsvara en form av godkännande. Motsvarande regler gäller för fristående skolor som motsvarar gymnasiesärskolan (se 9 kap. 8 b och 8 c §§).

Fristående skolor som motsvarar *grund- eller särskolan* står i fråga om sin utbildning under tillsyn av Skolverket. Dessutom har den kommun där skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten. Detsamma gäller för internationella skolor. Om skolorna inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas efter påpekande skall godkännandet återkallas. Även av vissa andra skäl kan godkännandet återkallas. Också rätten till bidrag kan återkallas. Skolverket beslutar om återkallande av godkännande eller rätt till bidrag. (Se 9 kap. 11 och 12 §§.)

Fristående skolor som motsvarar gymnasie- eller gymnasiesärskolan och som förklarats ha rätt till bidrag står under tillsyn av Skolverket. Kommunen skall ha insyn i verksamheten. Förklaringen om rätt till bidrag kan återkallas om skolan inte längre uppfyller kraven för att få bidrag och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen. Även av vissa andra skäl kan förklaringen återkallas. (Se 9 kap. 13 och 14 §§.)

Förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Den enskilda fysiska eller juridiska person som yrkesmässigt vill bedriva verksamhet som motsvarar *förskoleklassen* måste ha tillstånd av den kommun där verksamheten skall bedrivas. Verksamheten står sedan under kommunens tillsyn. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och att inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om det föreligger något missförhållande i verksamheten skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa detta. Vid allvarliga missförhållanden får kommunen återkalla tillståndet, om ett föreläggande om avhjälpande inte följs. (Se 2 b kap. 6–9 §§).

Motsvarande regler gäller för *förskolor och fritidshem* som drivs av enskilda. (Se 2 a kap. 13–16 §§.)

4.2.4 Särskilda skolformer

Regeringen kan ge en internatskola ställning av *riksinternatskola*. Kommuner och enskilda kan vara huvudmän för sådana skolor. En riksinternatskola skall ha till uppgift att anordna utbildning, som motsvarar grund- och gymnasieskolan, för i första hand utlandssvenska elever. (Se 10 kap. 1 §.)

Skolpliktiga barn som vistas i ett sådant hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga skall fullgöra

sin skolplikt vid hemmet, om den inte lämpligen kan fullgöras på annat sätt. Verksamhet som innefattar utbildning vid ett sådan hem omfattas inte av vårt utredningsuppdrag.

För elever i grund-, sär-, special- och sameskolan som på grund av sjukdom eller liknande under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete skall undervisning ordnas på sjukhus, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Undervisningen skall anordnas av skolhuvudmannen. Men denne kan överlåta till sjukvårdshuvudmannen eller annan att ordna undervisningen. (Se 10 kap. 3 §). I den mån undervisningen bedrivs av personal från någon annan organisation än skolan omfattas verksamheten inte av utredningsuppdraget.

Skolpliktiga elever kan under särskilda förutsättningar också fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. (Se 10 kap. 4 §.)

4.3 Registerlagstiftningen

4.3.1 Nu gällande regler

Person- och belastningsregistret används vid lämplighetsprövning

För inhämtande av registeruppgifter för lämplighetsprövning används idag främst *person- och belastningsregistret*. Registrets användning regleras av lagen (1965:94) om polisregister m.m. och polisregisterkungörelsen (1969:38). Polisregister är avsedda att tjäna till upplysning om brott för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts eller om någons personliga förhållanden i övrigt. (Se 1 § polisregisterlagen)

Säkerhetsprövning enligt *säkerhetsskyddslagen* (1996:627) kan ses som en form av lämplighetsprövning. Vid en säkerhetsprövning hämtas uppgifter från person- och belastningsregistret. Dessutom hämtas uppgifter också från andra register, bl.a. sådana som förs av Säkerhetspolisen. Registerkontroll av personal inom de för oss aktuella verksamheterna kan inte införas inom säkerhetsskyddslagens ramar. Den berörs därför inte vidare i detta avsnitt. En redogörelse av den i lagen föreskrivna metoden för registerkontroll lämnas däremot i avsnitt 5.3.4.

Det *allmänna kriminalregistret* skall främst tillgodose de allmänna domstolarnas behov av uppgifter för tillämpning av vissa av brottsbalkens bestämmelser om påföljder. Registret innehåller i huvudsak uppgifter om personer som dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn. De författningar som reglerar registrets användning är lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och kriminalregisterkungörelsen (1973:58). Registret används inte vid lämplighetsprövningar

och det behandlas inte närmare här. Vissa frågor rörande enskildas rätt till utdrag ur registret kommer dock att beröras.

Det kan anmärkas att kriminalregistret i praktiken utgör en del av person- och belastningsregistret. Olika bestämmelser gäller emellertid för registrets användning som polisregister och dess användning som kriminalregister.

Innehållet i person- och belastningsregistret

Polisregisterkungörelsens bestämmelser om vilka uppgifter som skall antecknas i registret är tämligen detaljerade. Registret innehåller dels uppgifter om brottspåföljder och vissa därmed sammanhängande beslut, dels vissa uppgifter om brottsmisstankar.

Uppgifter skall först och främst antecknas om den som dömts till påföljd eller genom godkänt strafföreläggande bötfällts för brott mot brottsbalken och en rad andra lagar och förordningar. Undantag häriifrån gäller i olika fall då penningböter är föreskrivet eller har dömts ut för brottet och i en del andra fall. Vissa fall då en åklagare beslutat att inte åtalats för brott skall antecknas. Även andra uppgifter skall antecknas. Bestämmelser om när en anteckning skall göras om den som dömts till en påföljd finns i 2 § och 3 § polisregisterkungörelsen.

Uppgifter om brottsmisstankar antecknas endast om misstanken uppnått sådan styrka att den betecknas som en skäligen misstanke (se 6 § polisregisterkungörelsen).

Uppgifter ur person- och belastningsregistret skall utgå om misstanke om brott inte längre föreligger. Också om domstol genom dom eller beslut som vunnit laga kraft frikänt den tilltalade eller inte dömt honom eller henne till en sådan påföljd som skall antecknas i registret skall uppgifterna som huvudregel utgå. Vidare skall en anteckning om ett strafföreläggande utgå om föreläggandet undanröjs. Uppgifter skall också utgå ur registret när åttio år förflutit från den registrerades födelseår. Även i vissa andra fall skall anteckningar utgå ur registret. Bestämmelserna om när uppgifter skall utgå finns i 14 § polisregisterkungörelsen.

Rätt att få registerutdrag

Av 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) följer att sekretess gäller för uppgifterna i person- och belastningsregistret. Enligt samma stadgande gäller sekretess också för uppgifterna i kriminalregistret. Uppgifter ur

registren får lämnas ut endast i de fall som särskilt anges i registerförfattningarna och i säkerhetsskyddslagen.

Möjligheterna att få utdrag eller upplysningar om innehållet i person- och belastningsregistret regleras i polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen. Vissa angivna myndigheter har en generell rätt att på begäran få utdrag av eller upplysningar ur ett polisregister. Detta gäller bl.a. justitiekanslern, justitieombudsmannen, länsstyrelser, polismyndigheter och allmänna åklagare. Vidare stadgas att regeringen kan tillåta att andra myndigheter än de i lagen angivna skall få tillgång till uppgifter från registret för visst slag av ärenden eller för visst fall. (Se 3 § polisregisterlagen.)

Det finns inte någon generell rätt för enskilda till insyn i polisregister. Enligt 3 § polisregisterlagen kan regeringen medge att enskilda får utdrag ur polisregister om detta behövs för vissa angivna syften. Detta gäller bl.a. om utdraget behövs för vissa ändamål i främmande stat, för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet som avser vård eller för förebyggande av brott. Med vård torde i detta sammanhang avses hälso- och sjukvård och liknande (jfr. prop. 1965:18, sid. 79). Upplysningar får också lämnas till en enskild om han styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysningar lämnas.

I polisregisterkungörelsen har regeringen meddelat närmare föreskrifter om vilka som kan få uppgifter ur polisregister, förutom de myndigheter som enligt lagen har en generell rätt därtill.

I vissa fall har särskilt angetts i vilka typer av ärenden eller för vilka ändamål utdrag kan lämnas. De myndigheter som har möjlighet att få registerutdrag för lämplighetsprövning av personal eller personer som skall bedriva viss verksamhet och liknande är t.ex. Finansinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, Sprängämnesinspektionen, Luftfartsverket och Vägverket. Kriminalvårdsstyrelsen kan få utdrag beträffande den som söker vissa anställningar och Riksbanken kan få utdrag beträffande bevaknings- och transportpersonal. Vidare har Totalförsvarets pliktverk och Forsvarsmakten rätt till utdrag ifråga om totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt. Forsvarsmakten kan också få registerutdrag beträffande den som söker anställning i utlandsstyrkan. En socialnämnd kan få utdrag i vissa typer av ärenden, bl.a. när det gäller medgivande att ta emot barn i vissa angivna fall. (Se 17 och 21 §§ polisregisterkungörelsen.)

I 17 § fjärde punkten polisregisterkungörelsen finns ett stadgande som ger både vissa myndigheter och enskilda rätt att få registerutdrag. Utdrag ur polisregister skall lämnas till statlig, kommunal eller landingskommunal eller enskild sammanslutning eller person som beslutar

om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning. Stadgandet torde avse olika former av vård och kan alltså inte anses omfatta personal inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen (se ovan). Detta fall av registerkontroll tas även upp i avsnitt 5.2.2.

De enda enskilda, förutom de nyss nämnda arbetsgivarna inom vissa vårdområden, som har möjlighet att få registerutdrag om andra än sig själva är vissa larminstallationsföretag. Dessa kan få utdrag beträffande personer som söker sådana anställningar som innefattar befattning med larminstallationer (17 § tredje punkten polisregisterkungörelsen).

Också om möjligheterna för enskilda att få utdrag om sig själva ur person- och belastningsregistret finns närmare bestämmelser i kungörelsen. Möjligheterna till detta är starkt begränsade. Enskilda kan få utdrag om sig själva endast då de är beroende av utdraget för att ta till vara sin rätt i en främmande stat eller för att beviljas inresetillstånd och liknande (17 § åttonde punkten polisregisterkungörelsen). Därtill kommer att man kan få utdrag om sig själv om man styrker att ens rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att utdrag lämnas (3 § första stycket tredje punkten polisregisterlagen).

Till skillnad från vad som gäller beträffande person- och belastningsregistret har varje enskild en ovillkorlig rätt att få utdrag om sig själv ur kriminalregistret (9 § kriminalregisterlagen). Syftet är att var och en skall kunna få insyn i vilka uppgifter som finns antecknade om honom eller henne. Utdragen är inte avsedda att användas vid någon form av lämplighetsprövning. När rätten för enskilda att få utdrag om sig själva infördes ansågs en sådan användning som ett missbruk av utdragen. I propositionen angavs t.o.m. att man kunde få överväga att straffbelägga förfaranden som innebär att exempelvis arbetsgivare eller hyresvärdar utnyttjar den enskildes rätt till registerutdrag för att avkräva arbets- eller bostadssökande sådana utdrag (prop. 1987/88:122, s. 18 f.f.).

Avslutningsvis kan i denna del sägas att den nu gällande registerlagstiftningen inte innehåller några särskilda bestämmelser om att registeruppgifter får lämnas för att användas vid lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Innehållet i registerutdragen

De myndigheter som enligt polisregisterlagen har en generell rätt att få uppgifter ur registret kan på begäran i särskilda fall få fullständiga re-

gisterutdrag (7 a § polisregisterlagen). Annars gäller olika begränsningar beträffande vilka uppgifter som skall lämnas.

Förutom i de ovan nämnda fallen gäller alltid en begränsning beträffande hur gamla uppgifter som får tas med i utdragen. En uppgift om böter får inte tas med sedan fem år förflutit från domen eller motsvarande. När det gäller villkorlig dom, skyddstillsyn, överlämnande till särskild vård och vissa andra påföljder är tiden tio år. För fängelse är tiden tio år räknat från frigivningen. Om någon döms eller annars antecknas för en ny påföljd inom de angivna tiderna skall även de gamla brotten tas med i registerutdragen. Det nyss sagda framgår av 7 § polisregisterlagen och 19 § polisregisterkungörelsen.

Vissa myndigheter kan få utdrag som endast är begränsade på det nyss nämnda sättet med hänsyn till uppgifternas ålder. I andra fall skall utdragen också begränsas på så sätt att vissa bötespåföljder inte skall framgå. I en del fall skall utdragen begränsas till att avse uppgifter om vissa uppräknade brott. Vidare skall i många fall uppgifter om brottsmisstankar endast tas med om åtal väckts. Det sagda framgår av 6 § polisregisterlagen och 19 § polisregisterkungörelsen.

Vandelsintyg

Innan den nuvarande polisregisterlagen trädde ikraft var det vanligt förekommande att polismyndigheterna utfärdade olika former av vandelsintyg. Bland annat kunde enskilda få så kallade laglydnads- och strafflöshetsintyg beträffande sig själva. Såväl inom allmän som enskild verksamhet uppställdes i stor utsträckning krav på uppvisande av sådana intyg i samband med anställningsförfaranden. När polisregisterlagen infördes var avsikten att användandet av vandelsintyg skulle begränsas. Detta motiverades främst av att det utbredda användandet av intygen kunde försvåra återanpassningen av personer som dömts för brott (se prop. 1965:18, sid. 26 f.f. och 77 f.f.).

I polisregisterlagen regleras frågan om vandelsintyg i 8 §. Där anges att en polismyndighet får lämna intyg eller utlåtande om någonsandel, redbarhet eller lämplighet för viss verksamhet eller om annan liknande omständighet till de myndigheter som har en generell rätt till utdrag ur polisregister. Även till andra myndigheter och enskilda får vandelsintyg lämnas om en sådan skyldighet följer av lag eller författning. Regeringen kan också ge tillstånd till att vandelsintyg lämnas till myndighet eller enskild.

Vandelsintyg i ordets ursprungliga betydelse förekommer inte idag. Det finns alltså inte några bestämmelser om att enskilda har rätt att få sådana intyg om sig själva. Däremot förekommer i några författningar

bestämmelser om att myndigheter kan få intyg om en persons lämplighet i vissa avseenden. En sådan bestämmelse finns i alkohollagen (1994:1738). Där stadgas att en ansökan om serveringstillstånd i vissa fall inte får bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtats. Polismyndigheten skall därvid särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten (se 7 kap. 14 §). Alkohollagens bestämmelser i denna del behandlas utförligare i avsnitt 5.3.3. Även i körkortsförordningen (1977:722) finns bestämmelser om denna typ av vandelsintyg. I vissa fall skall länsstyrelsen inhämta en personutredning från polismyndigheten innan körkortstillstånd beviljas (11 §). Utredningen skall innehålla yttrande om sökandens personliga lämplighet. Också beträffande den som hos Vägverket ansökt om att bli godkänd som utbildningsledare eller trafiklärare skall polismyndigheten lämna intyg om den personliga lämpligheten (64 §). Bestämmelserna om personutredning i 11 § körkortsförordningen gäller även vid personutredning i samband med ansökan om luftfartscertifikat m.m. Detta framgår av 29 § luftfartsförordningen (1986:171). I övrigt torde det inte förekomma några bestämmelser om vandelsintyg i lagstiftningen.

Användning av registerutdrag respektive vandelsintyg

Polisregisterlagen medger två metoder för utlämnande av uppgifter för användning vid lämplighetsprövning, registerutdrag och vandelsintyg. Valet av metod bestämmer vem som avgör vilka uppgifter som skall tillmätas betydelse i ett särskilt fall. En myndighet eller enskild som får ett registerutdrag avgör själv vilka uppgifter som skall läggas till grund för t.ex. ett beslut om anställning av en person. När istället vandelsintyg utfärdas ligger avgörandet hos polismyndigheten såtillvida att denna uttalar sig om den ifrågavarande personens lämplighet. Det kan också anmärkas att utvecklingen gått från användande av vandelsintyg mot användning av registerutdrag.

4.3.2 Föreslagna nya register

Lagstiftningsarbetet

För närvarande pågår ett lagstiftningsarbete som bl.a. syftar till att ersätta person- och belastningsregistret. Istället skall två nya register upprättas, belastningsregistret och misstankeregistret. Regeringen har under våren lämnat en proposition med förslag till ny registerlagstiftning, "Polisens register", prop. 1997/98:97. Avsikten är att propositionen skall behandlas av Riksdagen under våren. Propositionen föregicks av

Registerutredningens slutbetänkande "Polisens register", SOU 1997:65. Enligt propositionen skall kriminalregister- och polisregisterlagarna upphöra att gälla när de nya registerlagarna träder ikraft.

Innehållet i registren

Belastningsregistret skall, som framgår av namnet, innehålla belastningsuppgifter. I propositionen föreslås att alla påföljder för brott skall antecknas i registret. Det innebär att uppgifter om alla som genom dom, straffföreläggande, beslut eller ordningsbot har ålagts en påföljd skall registreras. Även den som fått åtalsunderlåtelse skall enligt lagförslaget registreras i belastningsregistret. Registret skall också innehålla uppgifter om den som har ålagts förvandlingsstraff för böter, den som med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, den som utvisats eller utlämnats enligt någon av utlänningslagarna och den som meddelats besöksförbud. (Se a. prop. s. 75 f.f.)

Misstankeregistret skall innehålla uppgifter om brottsmisstankar. Uppgifter om misstankar skall antecknas beträffande den som fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken eller för något annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet. Uppgifter skall också registreras om den som är skäligen misstänkt för ett motsvarande brott utomlands, om frågan om lagföring för brottet skall avgöras i Sverige. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås få en möjlighet att föreskriva att registreringen skall begränsas. Även vissa andra uppgifter än de nämnda skall antecknas i registret. (Se a. prop. s. 92 f.f.)

Utlämnande av uppgifter ur registren

För närvarande gäller absolut sekretess för uppgifter i polisregister. Uppgifter ur registren kan lämnas ut endast i fall då det är särskilt föreskrivet att så får ske. För belastningsregistrets del föreslås i propositionen att den absoluta sekretessen skall finnas kvar, utom i förhållande till den registrerade själv. En enskild person skall enligt förslaget till belastningsregister alltid ha rätt att få ut de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne. Det föreslås också att en enskild som behöver ett utdrag för att ta tillvara sin rätt i ett främmande land och liknande skall ha rätt att få ett utdrag vars innehåll är begränsat enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar. (Se a. prop. s. 84 f.)

När det gäller möjligheterna för myndigheter och enskilda att få uppgifter om andra ur belastningsregistret föreslås att bestämmelserna i princip skall motsvara vad som gäller idag enligt polis- och kriminalregisterlagstiftningen. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Datainspektionen, polis-, tull- och åklagarmyndigheter samt allmänna domstolar skall enligt förslaget till lag om belastningsregister ha rätt att få uppgifter ur registret. Övriga myndigheter avses få tillgång till uppgifter i den utsträckning regeringen föreskriver eller beslutar i ett särskilt fall. (Se a. prop. s. 82 f.)

Om det behövs för att pröva fråga om en anställning eller ett uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för att förebygga eller beivra brott, skall en enskild ha rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild i den utsträckning regeringen föreskriver. Uppgifter om en enskild skall även kunna lämnas till en annan enskild, om denne styrker att hans eller hennes rätt är beroende av en uppgift ur registret och regeringen medger att uppgiften lämnas ut. (Se a. prop. s. 85 f.)

Beträffande misstankeregistret skall det enligt lagförslaget inte gälla någon absolut sekretess. Istället föreslås att det i sekretesslagen (1980:100) skall införas en bestämmelse som innebär att sekretess skall gälla för uppgifterna i registret om det inte står klart att de kan röjas utan att den som avses med uppgifterna, eller någon närstående, lider men. Detta innebär alltså att en skadeprövning skall göras enligt en modell som redan används i sekretesslagen.

Polis, tull, åklagarmyndighet och allmän domstol skall kunna få uppgifter ur misstankeregistret utan prövning enligt sekretesslagen. Uppgifter skall också lämnas till myndigheter i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Det föreslås också att uppgifter skall få lämnas till andra enskilda än den registrerade enligt regler som motsvarar vad som i denna del gäller för belastningsregistret. (Se 5 § i förslaget till lag om misstankeregister, a. prop. s. 12 f.)

Förslaget innebär vidare att sekretesslagens bestämmelser i övrigt blir tillämpliga på uppgifter i misstankeregistret. Uppgifter skall således kunna lämnas ut med stöd av 14 kap. sekretesslagen. Detta innebär att en enskild i princip kommer att ha rätt till uppgifter om sig själv ur misstankeregistret enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen. Denna rätt kan emellertid begränsas av den så kallade förundersökningssekretessen som skyddar uppgifter med hänsyn till polisens arbete (se 5 kap. 1 § sekretesslagen). Justitiekanslern, Justitieombudsmannen och Datainspektionen kommer att kunna få ut uppgifter med stöd av 14 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. En uppgift får vidare lämnas till annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har

företråde framför det intresse som sekretessen skall skydda, 14 kap. 3 § sekretesslagen. I lagrummets görs vissa undantag och begränsningar beträffande det nyss sagda. (Se a. prop. s. 63 f.f. och 94 f.)

Förslaget innehåller inte någon särskild bestämmelse om vandels- eller lämplighetsintyg. Enligt Registerutredningen är avsikten att intyg skall kunna lämnas i samma utsträckning som för närvarande men med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen. Denna bestämmelse medger att uppgifter lämnas till regeringen och riksdagen samt till andra myndigheter om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Detta innebär alltså att intyg inte kommer att kunna lämnas på begäran av enskild. (Se Registerutredningens slutbetänkande sid. 169.)

Förslagen till nya registerlagar innehåller inte några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter för användning vid lämplighetsprovning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Gallring

Enligt propositionen skall uppgifter i belastningsregistret gallras när förutsättningarna för registrering inte längre föreligger, t.ex. om den registrerade frikänns efter överklagande eller ett strafföreläggande undanröjs. Det föreslås också att uppgifter skall gallras när viss tid förflutit, i regel tio år. Uppgifter om fängelse skall således gallras tio år efter frigivningen och uppgifter om överlämnande till rättspsykiatrisk vård tio år efter utskrivningen. Uppgifter om böter skall gallras fem år efter domen eller beslutet. (Se a. prop. s. 89 f.)

Om det före utgången av de tidigare angivna tiderna görs en ny anteckning beträffande samma person skall ingen av anteckningarna gallras så länge någon av dem skall finnas kvar. Detta gäller dock inte om den nya anteckningen avser penningböter. (Se 18 § i förslaget till lag om belastningsregister, a. prop. s. 11.)

När det gäller misstankeregistret skall gallring enligt förslaget ske om en förundersökning avslutas utan att åtal väckts, om åtal lagts ned eller om en dom eller ett beslut vunnit laga kraft. (Se a. prop. s. 95 f.)

4.4 Arbetsrätten

4.4.1 Lagen om anställningsskydd

Uppsägning och avskedande

Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller för såväl offentliganställda som privatanställda. De bestämmelser i lagen som är av intresse i förevarande sammanhang är 7 § som anger när uppsägning kan komma ifråga och 18 § som anger villkoren för avskedande. De nämnda lagrummen är tvingande, dvs. de kan inte åsidosättas genom kollektivavtal.

I 7 § första stycket stadgas att en uppsägning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad. I andra stycket anges att en uppsägning inte är sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Förutom stadgandet i andra stycket saknas i lagen precisering av begreppet saklig grund. Begreppet har istället utvecklats och fått sitt egentliga innehåll genom Arbetsdomstolens praxis.

Saklig grund kan utgöras av antingen arbetsbrist eller förhållanden hänförliga till arbetstagaren personligen. När det gäller uppsägningar grundade på personliga förhållanden har begreppet inte någon en gång för alla given innebörd. Av praxis framgår att en nyanserad bedömning skall göras där olika faktorer vägs in såsom t.ex. arbetsplatsens storlek, arbetstagarens ställning och anställningstid. Vidare har i förarbetena anförts, beträffande olika fall av misskötsamhet, att bedömningen inte så mycket bör inriktas på det inträffade utan istället på de slutsatser om arbetstagarens lämplighet som kan dras därav (se prop. 1981/82:71, s. 65 med där gjord hänvisning).

I 18 § anges att avskedande får ske om arbetstagaren grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Till skillnad från en uppsägning innebär ett avskedande att anställningen avbryts omedelbart utan att någon uppsägningstid behöver iakttas. När förutsättningar för avskedande föreligger har arbetsgivaren inte någon omplaceringsskyldighet. Avskedande kan endast komma ifråga vid avsiktliga eller grovt vårdslösa förfaranden. Brott som begås i tjänsten eller som annars riktas mot arbetsgivaren kan utgöra grund för avskedande. Även brott utom tjänsten kan i vissa fall ligga till grund för avskedande om brottet är sådant att det är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. (Se Lars Lunning, Anställningsskydd, s. 328 f.f.)

Praxis

Arbetsdomstolens avgörande AD 1990 nr 101 rör i och för sig inte förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg men kan ändå belysa anställningsskyddslagens tillämpning på dessa områden. I målet tog Arbetsdomstolen ställning till om grund förelegat för avskedande av en behandlingsassistent inom socialvården som sexuellt ofredat en minderårig flicka som omhändertagits för vård. Assistenten hade i ett brottmål dömts för sexuellt ofredande enligt 6 kap. 7 § andra stycket brottsbalken. Ofredandet hade bestått i att han berört flickans bröst och könsorgan. Flickan var vid tillfället 14 år. Arbetsdomstolen ansåg att assistentens handlande måste betraktas som ett mycket allvarligt åsidosättande av vad som ålåg honom i hans egenskap av behandlingsassistent. Domstolen ansåg emellertid att om man beaktade att det var fråga om ett kortvarigt impulshandlande och att assistenten inte var i god psykisk form, skulle det kunna anses tillräckligt med omplacering. Detta hade emellertid förutsatt att assistenten sett till att lämpliga åtgärder vidtogs på grund av det inträffade. Han hade emellertid inte anmält händelsen och några åtgärder hade således inte kunnat vidtas. Underlåtenheten att anmäla sammantagen med händelsen som sådan fann domstolen så allvarlig att kommunen ansågs ha haft fog för avskedande. I domskälen framhöll således Arbetsdomstolen både omständigheter som innebar att det inträffade skulle bedömas som mindre allvarligt och andra som talade i motsatt riktning.

I de följande avgörandena är fråga om anställda som fällt yttranden med sexuellt innehåll. I AD 1996 nr 85 prövade Arbetsdomstolen om ett avskedande av en syo-konsulent var lagligen grundat. Domstolen fann att det i målet var styrkt att konsulenten vid tre skilda tillfällen fällt yttranden bestående av kränkande förslag av sexuellt innehåll till kvinnliga elever i tonåren. Yttrandena beskrevs som synnerligen anmärkningsvärda. Enligt domstolen var det av särskild betydelse att en syo-konsulent i olika sammanhang hade att föra individuella samtal med eleverna. Konsulenten ansågs ha grovt åsidosatt vad som ålegat honom som anställd och avskedandet bedömdes som lagligen grundat.

Även yttranden kan således utgöra grund för avskedande. De särskilda omständigheterna skall beaktas i varje fall, vilket även belyses av följande avgörande.

I AD 1996 nr 55 tog domstolen ställning till om en kommun hade haft giltig grund för att avskeda en lärare under påstående att han sexuellt trakasserat kvinnliga elever i tonåren. I målet ansågs styrkt att läraren vid tre tillfällen fällt anstötliga yttranden till två elever. Domstolen fann att läraren uppträtt olämpligt och omdömeslöst men att det var uppenbart att han inte på ett så grovt sätt åsidosatt sina åligganden att

det förelåg grund för avskedande. Inte heller ansågs det ha förelegat saklig grund för uppsägning. Detta motiverades med att det inte fanns något som tydde på att läraren inte skulle ha ändrat sitt beteende om han hade fått en allvarlig tillsägelse.

Det bör poängteras att yttrandena i det sistnämnda fallet framstår som betydligt mindre kränkande än i det föregående.

Den som är anställd inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg kan genom sitt sexuella beteende, eller på annat liknande sätt, utom tjänsten visa sig vara olämplig för sitt arbete. Arbetsdomstolen har i ett avgörande (AD 1981 nr 51) gjort principiella uttalanden om avskedande på grund av brott utanför arbetet. Av avgörandet framgår att ett förfarande utanför tjänsten som innebär att en arbetstagare inte kan fortsätta att utföra sina hittillsvarande arbetsuppgifter inte utan vidare medför att arbetstagaren kan avskedas. Ytterligare krävs att arbetstagaren kan anses ha allvarligt skadat förhållandet mellan sig och arbetsgivaren. I mindre allvarliga fall kan uppsägning eller omplacering komma ifråga.

Som exempel på ett fall då avskedande på grund av brott utanför tjänsten ansetts befogat kan nämnas AD 1979 nr 143. En arbetstagare hade fått tidsbegränsad anställning hos en kommun som vikarierande socialassistent. Innan arbetstagaren tillträtt tjänsten kom det till kommunens kännedom att hon tidigare dömts för medhjälp till grovt narkotikabrott och att hon därefter återfallit till brottslighet av samma slag. Brotten ansågs ha varit ägnade att allvarligt skada förhållandet mellan henne och kommunen. Grund för avskedande ansågs därför ha förelegat.

4.4.2 Kollektivavtal

För kommunalt anställd personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg gäller ett kollektivavtal benämnt AB 95. För de privat anställda finns ett kollektivavtal där arbetsgivarsidan representeras av HAO Tjänsteföretagens Arbetsgivarförbund (numera Svensk Handel och Tjänsteföretagen) och ett där Kooperationens Förhandlingsorganisation är arbetsgivarpart. Endast det förstnämnda avtalet innehåller bestämmelser om en arbetsgivares möjligheter att agera mot en arbetstagare som gör sig skyldig till fel eller försummelse. Bestämmelserna finns i avtalets § 10.

Den minst ingripande åtgärd som föreskrivs är möjligheten att tillfälligt försätta en arbetstagare ur tjänstgöring. Åtgärden kan tillgripas vid en förseelse av arbetstagaren, t.ex. om arbetstagaren är berusad på arbetsplatsen. Mer ingripande är en avstängning. Det är denna åtgärd

som kan komma ifråga vid misstankar om sexuella övergrepp av arbetstagare inom de aktuella verksamheterna. I avtalet föreskrivs att en arbetstagare som är på sannolika skäl misstänkt för eller beträds med fel eller svårare försummelse i anställningen kan avstängas i avvaktan på ärendets avgörande. Även vid brott som kan medföra fängelse eller vid svårare förseelse utom anställningen kan avstängning tillgripas. Också om det i andra fall föreligger vägande skäl kan en arbetstagare avstängas. En avstängning får beslutas för högst 30 dagar i sänder. Har polis- eller åklagarmyndighet inlett en utredning angående en förseelse gäller avstängningen dock till dess beslut i åtalsfrågan eller laga-kraftägande dom föreligger.

Enligt § 11 i AB 95 kan en arbetstagare som gjort sig skyldig till fel eller försummelse åläggas disciplinpåföljd. En sådan kan vara antingen en skriftlig varning eller, vid svårare eller upprepad förseelse, löneavdrag.

4.5 Polisanmälan och anmälan till socialnämnden

4.5.1 Polisanmälan och sekretess

Varken inom allmän eller enskild förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg föreligger någon skyldighet att polisanmäla misstankar om att personal gjort sig skyldig till övergrepp mot barn eller ungdomar. Frågan huruvida polisanmälan kan göras beror således på sekretessbestämmelser och lämplighetsöverbäganden.

Allmän verksamhet

För allmän verksamhet regleras sekretessfrågor i sekretesslagen (1980:100). Inom samtliga skolformer, inklusive förskoleklassen, gäller sekretess för bl.a. uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling samt för uppgift om enskildas personliga förhållanden hos psykolog eller kurator. En uppgift får röjas endast om det står klart att detta kan göras utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Detta framgår av 7 kap. 9 § första stycket sekretesslagen. I andra stycket regleras sekretessen inom skolans elevvårdande verksamhet i övrigt och i ärenden om tillrättaförande eller avskiljande av elever. I dessa fall är sekretessen svagare. Sekretess gäller endast om det kan antas att den uppgiften rör, eller någon närstående,

lider men om uppgiften röjs. Sammantaget kan sägas att skolsekretessen är begränsad till elevvården och vissa disciplinära ärenden.

För skolbarnsomsorgen gäller enligt sjunde stycket av det ifrågavarande lagrummet detsamma som enligt första stycket gäller för skolan. Där anges vidare att sekretess inom skolbarnsomsorgen gäller för andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Denna sekretess är alltså inte begränsad till vissa områden eller vissa typer av ärenden.

Inom förskolan gäller sekretess för alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Denna bestämmelse finns i 7 kap. 38 § sekretesslagen.

För skolhälsovårdens del gäller hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Där stadgas att sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde, eller närstående, lider men.

Sekretess utgör inte alltid ett hinder mot att misstankar om brott polisanmäls. I 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen anges att sekretess inte hindrar att uppgift om misstanke om brott lämnas till polis- eller åklagarmyndighet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. För personal inom hälso- och sjukvården, inklusive skolhälsovården, gäller att de är oförhindrade att anmäla brott enligt 3, 4, och 6 kapitlet brottsbalken mot personer under 18 år (se 14 kap. 2 § femte stycket sekretesslagen).

Enskild verksamhet

Sekretesslagen gäller inte för enskild verksamhet. Istället finns särskilda bestämmelser om tystnadsplikt införda i skollagen. Personal inom den enskilda skolhälsovården omfattas vanligtvis av bestämmelserna i lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården.

Tystnadsplikten för personal inom de fristående skolorna gäller inom samma områden som den skolsekretess som gäller för allmän verksamhet. Således får den som är eller varit verksam i en fristående skola inte obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden. Detsamma gäller för uppgifter i ärenden om tillrättaförande eller avskiljande av elev. (Se 9 kap. 16 a § skollagen.)

Bestämmelser om tystnadsplikt finns också för enskild förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och verksamhet som motsvarar försko-

leklassen. Den som är eller varit verksam inom dessa områden får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om enskildas personliga förhållanden. Bestämmelserna härom finns i 2 a kap. 18 § och 2 b kap. 11 § skollagen. En motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt finns för personal inom hälso- och sjukvården i 8 § lagen om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården. Där anges också att det inte anses som ett obehörigt röjande om någon fullgör en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Det saknas särskilda bestämmelser som reglerar frågan om personalens möjligheter att utan medgivande från den som skall skyddas av tystnadsplikten polisanmäla misstankar om övergrepp (jfr. avsnitt 8.3.2). Den i 71 § socialtjänstlagen föreskrivna skyldigheten att göra anmälan till socialtjänstlagen gäller emellertid även inom enskilt bedrivna verksamheter (se följande avsnitt).

4.5.2 Anmälan till socialtjänsten m.m.

Anmälningsskyldighet

Myndigheter vars verksamheter berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att till socialnämnden anmäla kännedom om sådant som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Anmälningsskyldigheten gäller inte enbart myndigheten som sådan utan också de anställda. Även de som är verksamma inom yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter inom motsvarande områden har anmälningsskyldighet. Anmälningsskyldigheten är reglerad i 71 § andra stycket socialtjänstlagen (1980:620).

Lagrummet tar i första hand sikte på situationer då förhållandena i den underåriges hem är sådana att socialnämnden kan behöva ingripa till den underåriges skydd (jfr. propositionen med förslag till socialtjänstänstlag, prop. 1979/80:1 del A, sid. 537 och propositionen Ändring i socialtjänstlagen, prop. 1996/97:124, sid. 105). Men enligt ordalydelsen omfattas också andra förhållanden som innebär att socialnämnden kan behöva ingripa.

I 71 § första stycket finns en uppmaning till var och en att till socialnämnden anmäla kännedom om sådant som kan innebära att nämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Uppmaningen omfattar alltså samma situationer som den i andra stycket stadgade anmälningsskyldigheten. I förarbetena till första stycket ges några exempel på förhållanden utanför hemmet som bör anmälas. Dessa exempel torde också kunna anses gälla för den i andra stycket stadgade anmälningsskyldig-

heten. Exemplena är knutna till den unges eget beteende såsom vistelse i missbrukarmiljö eller prostitution (prop. 1996/97:124, sid. 189 f.).

Huruvida anmälningsskyldighet föreligger i fall då en myndighet eller annan organisation misstänker att personal inom den egna verksamheten gjort sig skyldig till övergrepp mot barn eller ungdomar är däremot inte tydligt. Detta gäller särskilt om den misstänkte genom t.ex. avstängning genast skiljs från sitt arbete. Något behov av skydd för den underårige föreligger då inte längre. Däremot kan det finnas behov av stöd och hjälpinsatser, vilket inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Frågan om anmälningsskyldighet föreligger då personal misstänks för övergrepp har inte berörts i förarbetena.

Polisanmälan från socialnämnden

För det fall misstankar om sexuella övergrepp mot ett barn anmäls till socialnämnden har nämnden att ta ställning till om polisanmälan skall göras. Den sekretess som gäller inom socialtjänsten hindrar i de flesta fall inte en sådan anmälan (se 7 kap. 4 § och 14 kap. 2 § fjärde och femte stycket sekretesslagen). Socialstyrelsen har i allmänna råd nr 1991:3, Sexuella övergrepp mot barn, behandlat frågan. Där anges att huvudregeln är att polisanmälan skall göras. Enligt råden kan undantag göras när underlaget är så vagt eller tunt att det inte skulle kunna föranleda ett beslut hos polis eller åklagare att inleda förundersökning. Dock anges att ett beslut att inte polisanmäla i dessa fall bör fattas först efter konsultation av polis eller åklagare. Vidare sägs att anmälan kan underlåtas om synnerliga skäl föreligger. Vad som kan utgöra synnerliga skäl berörs inte närmare. Här kan även nämnas att JO uttalat att det i allmänhet måste anses åligga socialnämnden att polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn (se JO:s beslut den 13 juni 1995, dnr 3360-94).

Samråd mellan socialnämnden och andra myndigheter

Ärenden om sexuella övergrepp mot barn och om barnmisshandel involverar många olika myndigheter förutom socialtjänsten. Det är nödvändigt att myndigheterna samarbetar och att olika insatser och utredningar samordnas. För detta ändamål har ett system med samrådsgrupper utvecklats. I det samrådsförfarande som äger rum brukar representanter för socialtjänsten, den psykiatriska barn och ungdomsvården, polismyndigheten, och åklagarmyndigheten ingå. Även andra kan ingå i grupperna, t.ex. representanter för barnomsorgen. Systemet med samrådsgrupper beskrivs i "Sexuella övergrepp mot barn", allmänna råd

från Socialstyrelsen 1991:3 sid. 62 f.f. Ett organiserat samrådsförfarande mellan olika myndigheter finns numera i de flesta kommuner och tillämpas både i ärenden om barnmisshandel och sexuella övergrepp mot barn (se prop. 1996/97:124 om ändring i socialtjänstlagen, s. 106).

Ett samrådsförfarande kan användas i konsultationssyfte så snart det uppstår misstankar om att ett barn utsatts för övergrepp. Det förekommer att samråd sker i konsultativt syfte utan att identiteten på det utsatta barnet röjs i inledningsskedet. Samråd för att klargöra ansvarsfrågor och samordna olika myndigheters agerande kan mycket väl förekomma för den händelse personal inom t.ex. förskolan eller skolan misstänks för övergrepp.

Underrättelse till andra barns föräldrar

En särskild fråga då en anställd misstänks för övergrepp mot barn eller ungdomar är om föräldrarna till andra än det eller de utsatta barnen eller ungdomarna skall underrättas. Justitieombudsmannen har i ett par beslut som rört övergrepp mot barn på daghem ansett att föräldrar till andra barn bör informeras, se beslut den 30 mars 1994, dnr 4292-1993 och den 13 juni 1995, dnr 3360-1994. JO uttalade i båda fallen att uppgifterna om misstankarna ansågs direkt angå barnens förhållande på daghemmet. Vidare sade JO att tidpunkten för när informationen skulle lämnas borde bestämmas i samråd med polis och åklagare om förundersökning inletts. Det framhölls också att man från sekretessynpunkt måste vara försiktig med vilken information som lämnades ut.

5 Metoder för registerkontroll

5.1 Inledning

I detta avsnitt skall olika metoder för lämplighetsprövning genom registerkontroll tas upp. Först behandlas de olika metoder som är tänkbara mot bakgrund av den nuvarande och den föreslagna registerlagstiftningen. Därefter redogörs för de områden där registerkontroll förekommer som ett led i olika typer av lämplighetsprövning. Därvid behandlas den kontroll som förekommer av anställningssökande inom vissa vårdområden utförligare liksom kontrollen av den som söker eller har serveringstillstånd. Även säkerhetsskyddslagens bestämmelser om registerkontroll tas upp. Avsikten är att ge exempel på hur bestämmelser om registerkontroll kan utformas.

5.2 Olika metoder för registerkontroll

Registerkontroll kan utföras på olika sätt. För det första kan ett utdrag från det aktuella registret inhämtas från den myndighet som för det aktuella registret. En andra metod är att ett vandels- eller lämplighetsintyg inhämtas från polismyndigheten eller någon annan myndighet. Ett tredje sätt är att man inhämtar registeruppgifter genom någon central myndighet. Ett ytterligare sätt är att den som skall utföra en viss typ av kontroll ges direkt tillgång till registret via datorer, så kallad direktåtkomst.

Utdragen eller intygen kan inhämtas antingen av den som skall genomföra kontrollen eller av den som skall kontrolleras. Till exempel kan en arbetsgivare ges möjlighet att få ett registerutdrag beträffande den som söker en viss typ av anställning. Alternativt kan den arbetssökande ges möjlighet att få ett utdrag om sig själv för att förete för arbetsgivaren. I den nu gällande registerlagstiftningen tillämpas endast den förstnämnda metoden, dvs. att den som skall utföra en kontroll inhämtar ett registerutdrag. Det förekommer alltså inte att enskilda skall ha rätt till intyg eller utdrag om sig själva för att använda vid lämplighetsprövning. De enda undantagen från det nyss sagda finns beträffande utdrag som skall användas i någon annan stat och liknande (se av-

snitt 4.3.1). I dessa fall lämnas utdragen till den enskilde. Dessutom har var och en rätt att få ett utdrag om sig själv ur kriminalregistret men dessa utdrag är inte avsedda att användas vid lämplighetsprövning (se avsnitt 4.3.1 och 7.2.4).

När registerkontroll görs genom någon central myndighet får den som skall utföra en viss typ av lämplighetsprövning vända sig till en sådan myndighet. Den centrala myndigheten inhämtar sedan registeruppgifter och vidarebefordrar dessa till den som begärt dem. På detta sätt kan antalet myndigheter eller enskilda som har direkt tillgång till register med integritetskänsliga uppgifter begränsas. Istället för att var och en som skall utföra en viss typ av lämplighetsprövning eller kontroll själv kan komma åt registret, får endast den centrala myndigheten tillgång till detta. En variant är att den centrala myndigheten inte direkt lämnar vidare registeruppgifterna utan gör en bedömning av vilka uppgifter som är relevanta i ett visst fall. Endast de relevanta uppgifterna lämnas visare. En ytterligare variant är att myndigheten uttalar sig om den omfrågade personens lämplighet för viss verksamhet, dvs. utfärdar en form av lämplighets- eller vandelsintyg. Både inom alkohollagens och säkerhetsskyddslagens tillämpningsområden förekommer metoden med en central myndighet som vidarebefordrar registeruppgifter.

Förslagen till nya registerlagar (prop. 1997/98:97) innebär i princip inte några förändringar när det gäller möjligheterna att använda registeruppgifter vid lämplighetsprövningar. Enskildas möjligheter att få ta del av uppgifter i registret om sig själva kommer visserligen att öka. Syftet med detta är att förbättra insynen i registren och inte att registerutdrag skall användas vid lämplighetsprövningar.

Tullmyndigheter och länsstyrelser får ha terminalåtkomst till polisregister. Detta anges i 16 och 16 a §§ i polisregisterkungörelsen. Ordet terminalåtkomst motsvarar begreppet direktåtkomst, som används i förslagen till nya registerlagar. Tullmyndigheternas åtkomst är begränsad till uppgifter om vissa brott. Länsstyrelsernas åtkomst får användas för vissa typer av lämplighetsprövningar och är begränsad till att avse uppgift om en person förekommer i registret eller inte. I de fall personen förekommer får alltså länsstyrelsen gå vidare och begära ett utdrag eller ett lämplighetsintyg.

5.3 Områden där registerkontroll förekommer

5.3.1 Allmänt

Det register som används vid lämplighetsprövningar är person- och belastningsregistret. Enligt polisregisterkungörelsen kan registerutdrag meddelas för bl.a. olika fall av lämplighetsprövning. I fyra olika fall kan utdrag meddelas beträffande personer som söker vissa anställningar. Det gäller personer som söker anställning inom kriminalvården, vissa anställningar i larminstallationsföretag, anställning inom vissa typer av vård och anställning inom Försvarmaktens utlandsstyrka. I samtliga dessa fall är det arbetsgivaren, och inte den arbetssökande, som kan inhämta utdrag. Vidare kan Riksbanken få registerutdrag beträffande bevaknings- och transportpersonal. (Se 17 § polisregisterkungörelsen.) Även den registerkontroll som görs enligt säkerhetsskyddslagens bestämmelser kan avse prövning av personer som kan komma ifråga för vissa anställningar.

I övriga fall där registerkontroll används vid lämplighetsprövning är det fråga om tillstånd att bedriva vissa verksamheter eller utöva vissa yrken. Till den första gruppen kan hänföras körkortstillstånd, trafikstillstånd, tillstånd att bedriva biluthyrningsrörelse, tillstånd att anordna vissa typer av spel och serveringstillstånd. Till den andra gruppen kan hänföras prövning för att bli godkänd eller auktoriserad revisor, prövning för att bli auktoriserad fastighetsmäklare, prövning för vissa befattningar inom trafikskolor samt förarlegitimation för att köra taxi. (Se 16 a, 17 och 21 §§ polisregisterkungörelsen.)

5.3.2 Anställningssökande inom vissa vårdområden

Det följande exemplet har valts för att det rör ett område som ligger nära det som är föremål för vår utredning. Exemplet illustrerar också de olika bestämmelser som finns rörande utlämnande av uppgifter ur person- och belastningsregistret.

Både myndigheter och enskilda kan få registerutdrag

Utdrag ur polisregister skall lämnas till statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet eller enskild sammanslutning eller person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård,

vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning (17 § fjärde punkten polisregisterkungörelsen). Bestämmelsen har tidigare berörts i avsnitt 4.3.1.

Utdrag skall lämnas endast om tillfredställande utredning om den sökandes lämplighet för den aktuella befattningen inte utan avsevärd olägenhet kan inhämtas på annat sätt. I de fall en myndighet skall pröva någons lämplighet har myndigheten att själv ta ställning till om utdrag bör inhämtas. När en enskild begär utdrag ankommer denna prövning på Rikspolisstyrelsen. Det är alltså inte fråga om någon ovillkorlig skyldighet för Rikspolisstyrelsen att lämna ett utdrag till enskilda. Det sagda följer av 18 § polisregisterkungörelsen. Lagrummet gäller även för inhämtande av utdrag med stöd av andra bestämmelser än 17 § fjärde punkten.

Rikspolisstyrelsen har upplyst att det i praktiken endast är kommuner som begär utdrag enligt 17 § fjärde punkten.

En ansökan om ett utdrag skall alltid göras på en blankett som Rikspolisstyrelsen fastställer.

I utdragen lämnas inte uppgifter om alla anteckningar i registret

I 19 § polisregisterkungörelsen ges bestämmelser om vilka uppgifter som får ingå i registerutdrag. Där anges att det i utdrag enligt 17 § fjärde punkten inte får tas med uppgifter om andra påföljder än de som särskilt anges. Bestämmelsen innebär i huvudsak att alla uppgifter om fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn får ingå i utdragen medan begränsningar finns avseende böter. Sålunda får uppgifter om dagsböter över fyrtio tas med om de avser misshandelsbrott eller annat brott som innefattar våld eller hot mot person. Detsamma gäller om de avser brott mot 8, 9 eller 14 kap. brottsbalken. I 8 kap. behandlas stöld, rån och andra tillgreppsbrott, i 9 kap. bedrägeri och annan oredlighet samt i 14 kap. förfalskningsbrott. Vidare får i utdragen tas med uppgift om alla bötespåföljder för sexuellt ofredande och otillåtet förfarande med pornografisk bild, 6 kap. 7 § respektive 16 kap. 11 § brottsbalken. Detta gäller även vissa andra fall då böter dömts ut. Däribland kan nämnas böter för brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) och vapenlagen (1996:67).

De registerutdrag som lämnas enligt 17 § fjärde punkten är alltså i princip inte begränsade till vissa typer av brott. Avgörande är istället den påföljd som dömts ut. Detta innebär att ett utdrag kan innehålla uppgifter som har mindre eller helt saknar betydelse för bedömningen av huruvida en person är lämplig för en anställning inom de aktuella områdena. Det kan anmärkas att möjligheten för arbetsgivare att få ut-

drag i dessa fall motiverats främst av behovet att förebygga att människor utsätts för fara till liv och hälsa till följd av olämplig personalrekrytering. (Se prop. 1965:18, s. 79.)

Uppgifter om brottsmisstankar skall lämnas ut endast i fall då åtal väckts. Om någon har frikänts för en gärning får uppgift om gärningen inte lämnas. (Se 19 § polisregisterkungörelsen och 6 § polisregisterlagen.)

Uppgifter om påföljder får inte tas med i utdragen sedan vissa tider förflutit (se avsnitt 4.3.1).

På ett utdrag som lämnas till en enskild skall antecknas det ändamål för vilket utdraget utfärdats.

Belastnings- och misstankeregistren

Enligt förslagen till nya registerlagar kommer regeringen även i fortsättningen kunna föreskriva att arbetsgivare inom de aktuella vårdområdena skall ha möjlighet att få registerutdrag för användning i anställningsförfaranden (se avsnitt 4.3.2).

5.3.3 Serveringstillstånd

I alkohollagen (1994:1738) finns bestämmelser om tillverkning och handel med alkoholdrycker. Vi tar här upp lagens bestämmelser om kontroll av personer som söker eller har serveringstillstånd. Utmärkande för bestämmelserna är dels att kontrollen innefattar inhämtande av lämplighetsintyg, dels den roll som spelas av den centrala myndigheten Alkoholinspektionen.

Endast den som har ett serveringstillstånd får servera sprit, vin och starköl (6 kap. 1 §). Tillstånd meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Det är också kommunen som kan återkalla tillstånd (7 kap. 13 och 19 §§). En förutsättning för att tillstånd skall meddelas är att sökanden visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten (7 kap. 7 §). Det är alltså den som söker tillstånd som har bevisbördan för sin lämplighet. Enligt propositionen till alkohollagen bör det krävas en utredning som gör det sannolikt att sökanden kommer att bedriva servering i enlighet med lagens bestämmelser (prop. 1994/95:89, s. 102).

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till bl.a. om sökanden är laglydig. En ansökan om annat än tillfälligt serveringstillstånd får bifallas endast om polismyndighetens yttrande inhämtats. Po-

lismyndigheten skall redovisa de omständigheter som ligger till grund för yttrandet och då särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet. (Se 7 kap. 14 §.) Detta innebär att polismyndigheten skall redovisa registeruppgifter om brottslighet om uppgifterna anses vara sådana att de bör inverka på bedömningen av frågan om serveringstillstånd (se a. prop. s. 108). Polismyndigheten är alltså inte skyldig att upplysa om alla brott eller brottsmisstankar som finns registrerade beträffande en viss person. Kommunerna har inte själva möjlighet att inhämta registerutdrag för bedömning av en ansökan om serveringstillstånd utan är i denna del hänvisade till polismyndighetens yttrande.

Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering utövas av kommunerna och polismyndigheterna. Länsstyrelserna utövar tillsyn inom länet och skall även lämna råd till kommunerna. Alkoholinspektionen utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen. (Se 8 kap. 1 §.) Inspektionen för ett register över personer som har eller har haft olika typer av tillstånd enligt lagen, däribland serveringstillstånd. Även personer som ansökt om tillstånd förs in i registret. I registret antecknas också vissa företrädare för tillståndspliktiga verksamheter. Uppgifterna i registret är avsedda att användas vid handläggning av ärenden om tillstånd och vid tillsyn. Registret innehåller uppgifter bl.a. om domar i brottmål och om förekomst av ärenden hos polis eller åklagarmyndighet. (Se 12 kap. 1–4 §§.) Fyra gånger per år skall Alkoholinspektionen inhämta utdrag ur polisregistret avseende de som har tillstånd och företrädare för sådana verksamheter (9 § alkoholförordningen (1994:2046)).

För uppgifterna i registret gäller sekretess enligt 9 kap. 24 § sekretesslagen (1980:100). Men Alkoholinspektionen är skyldig att på begäran lämna ut uppgifter till en kommun eller länsstyrelse om uppgifterna är av betydelse för tillståndsprövning eller tillsyn. (12 kap. 9 §). Polismyndigheten är skyldig att underrätta de andra tillsynsmyndigheterna om förhållanden som är av betydelse för dessas tillsyn (8 kap. 2 §).

Sammantaget kan sägas att den som söker eller har ett serveringstillstånd är föremål för en tämligen omfattande kontroll. Genom kombinationen Alkoholinspektionens register och polisens uppgiftsskyldighet torde kommunerna vid varje tidpunkt ha goda möjligheter att få information om varje tillståndshavare.

5.3.4 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen (1996:627) rör frågor om skydd mot brott som kan hota rikets säkerhet, skydd av uppgifter som rör rikets säkerhet och skydd mot terrorism.

En del av säkerhetsskyddet utgörs av så kallad säkerhetsprövning. Den skall förebygga att personer som inte är pålitliga ur säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet av betydelse för rikets säkerhet (7 § tredje punkten säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningen innefattar en registerkontroll och i vissa fall också en särskild personutredning. Här lämnas en beskrivning av säkerhetsskyddslagens och säkerhetsskyddförordningens (1996:633) bestämmelser som rör registerkontroll. De lagrum som anges i de följande avser säkerhetsskyddslagen om inte något annat sägs.

Vid registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen inhämtas uppgifter från polisregister (12 §). Registerkontroll skall göras när någon skall anställas eller på annat sätt delta i verksamheter som placerats i säkerhetsklass enligt lagens bestämmelser om detta. Även i vissa andra fall får registerkontroll göras. (13–15 §§)

Innan registerkontroll genomförs skall den som säkerhetsprövningen gäller ge sitt samtycke (19 §). Det uttryckliga kravet på samtycke syftar till att göra systemet öppnare och mindre integritetskränkande (se propositionen Säkerhetsskydd, prop. 1995/96:129, s. 54). Som huvudregel får registerkontroll endast göras om den som säkerhetsprövningen avser kan antas bli anställd eller på annat sätt komma att delta i den aktuella verksamheten (23 § säkerhetsskyddförordningen). Detta innebär alltså att kontroll inte skall ske av alla som t.ex. söker en viss anställning.

Den som beslutat om registerkontroll skall göra en framställan hos Rikspolisstyrelsen (RPS) om utlämnande av uppgifter. RPS lämnar sedan ärendet till ett särskilt organ, Registernämnden (29 § säkerhetsskyddförordningen). Registernämnden har en utmärkande roll i säkerhetsskyddslagens system för registerkontroll. Det är nämnden som beslutar huruvida tillgängliga uppgifter i polisregister skall lämnas ut (31 § säkerhetsskyddförordningen). Nämnden inrättades speciellt för denna uppgift. Avsikten var att stärka insynen i Säkerhetspolisens verksamhet, vilket ansågs vara mycket viktigt för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i ärenden om registerkontroll (a. prop., s. 62 f.).

Avgörande för vilka uppgifter som får lämnas ut är för det första frågan om i vilken säkerhetsklass som den anställning eller verksamhet som kontrollen avser har placerats i. Det finns tre olika säkerhetsklasser 1, 2 och 3. När det gäller verksamheter som placerats i säkerhetsklass 1 får uppgifter från alla tillgängliga polisregister lämnas ut medan det finns begränsningar för de övriga klasserna (21 §). Dessutom finns en generell begränsning av vilka uppgifter som får lämnas ut. Sålunda får en uppgift lämnas ut endast om den kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades pålitlighet från säkerhetssynpunkt

(24 §). Innan en uppgift som har kommit fram vid registerkontroll lämnas ut skall den som uppgiften avser ges tillfälle att yttra sig över uppgiften (25 §). Undantag från detta kan förekomma på grund av sekretess. Rätten att yttra sig tillkom för att skapa insyn i kontrollsystemet. Meningen var också att på detta sätt försöka få ett så korrekt underlag som möjligt för säkerhetsbedömningen. Detta ansågs viktigt för såväl den enskilde som för myndigheterna (se a. prop. s. 61).

Den som beslutat att registerkontroll skall äga rum avgör självständigt om den person som prövats skall få anlitas (27 §). Det förekommer alltså inte någon form av förbud mot att t.ex. anställa en viss person. Sedan ett beslut fattats med anledning av säkerhetsprövning skall de handlingar som lämnats ut från RPS återställas dit (28 §).

6 Registerkontroll bör införas

6.1 Inledning

Med lämplighetsprövning avses arbetet med att rekrytera lämplig personal. Registerkontroll är bara en del av lämplighetsprövningen.

Syftet med den lämplighetsprövning vi har att överväga är att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Med lämplighetsprövning avses i detta sammanhang hela det arbete som syftar till att rekrytera lämplig personal. Lämplighetsprövning är alltså inte liktydigt med registerkontroll. En sådan kontroll kan endast utgöra en del av lämplighetsprövningen. Andra minst lika viktiga moment i denna prövning är anställningsintervjuer, referenstagningar och kontroller av meritförteckningar. I detta och följande kapitel behandlas frågor rörande registerkontroll. Andra delar av lämplighetsprövningen tas upp i kapitel 8.

I lagstiftningen finns inte några särskilda bestämmelser om registerkontroll av personal eller anställda inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Förslagen till nya registerlagar innehåller inte heller några sådana bestämmelser. Vi diskuterar i detta kapitel inledningsvis frågan i vad mån registerkontroll kan medverka till att förebygga övergrepp på barn och ungdomar inom de aktuella verksamheterna. Därefter tar vi upp den främsta invändningen mot registerkontroll, nämligen skyddet för den personliga integriteten. Därvid diskuteras vad som kan avses med personlig integritet. Även några särskilda aspekter på integritetsfrågan tas upp.

Vissa frågor av närmast praktisk natur måste beaktas när man överväger att införa registerkontroll avseende brott och brottsmisstankar. Dessa frågor tas upp i avsnitt 6.4.

Slutligen redovisar vi vårt ställningstagande till frågan om införande av bestämmelser om registerkontroll av arbetssökande och/eller anställda inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

6.2 Registerkontroll kan stärka skyddet mot övergrepp

6.2.1 Syftet med registerkontroll

Genom en registerkontroll skulle en arbetsgivare kunna få uppgift om en arbetssökande eller anställd har dömts för ett brott eller vid tillfället för kontrollen är föremål för misstanke om brott. För att förhindra sexuella övergrepp på barn och ungdomar är det främst uppgifter om sexualbrott som är av intresse. När det gäller skydd mot andra övergrepp än sexuella är det främst uppgifter om våldsbrott som kan vara av betydelse.

Om en arbetsgivare får upplysningar om en arbetssökandes eller anställds tidigare brottslighet kan upplysningarna utgöra underlag för arbetsgivarens agerande. Arbetsgivaren kan välja att inte anställa den arbetssökande. Det är också tänkbart att införa förbud mot att anställa personer som dömts för vissa typer av brott, jfr. avsnitt 7.2.6. Gentemot en redan anställd kan åtgärder vidtas inom de ramar som sätts upp av den arbetsrättsliga regleringen, om det anses nödvändigt, jfr. avsnitt 7.4.

Från många utgångspunkter kan det givetvis anses olämpligt att personer som dömts för sexual- eller våldsbrott arbetar med barn eller ungdomar. Detsamma gäller också för många andra typer av brott. En person som begått ett visst brott kan ha visat dåligt omdöme eller bristande respekt för de normer som gäller i samhället och därför vara olämplig. Vårt utredningsuppdrag innefattar dock inte att överväga en allmän lämplighetsprövning av personer som arbetar med barn. Den lämplighetsprövning vi har att överväga skall, som sagts, ha till syfte att stärka skyddet mot främst sexuella övergrepp. Frågan måste därför ställas om en person som tidigare begått ett sexual- eller våldsbrott utgör en riskfaktor om han arbetar med barn eller ungdomar. Eller med andra ord: Innebär det att skyddet mot övergrepp stärks om personer som dömts för sådana brott kan hindras från att arbeta med barn eller ungdomar?

6.2.2 Uppgifter om sexualbrott mot barn

Barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer som dömts för eller står under misstanke för sexualbrott mot barn får arbeta med barn. Registeruppgifter om sådana brott kan alltså medverka till att stärka skyddet mot övergrepp.

Bestämmelser om sexualbrott finns i 6 kap. brottsbalken (BrB). Av kapitlet följer att sexualbrotten utgörs av följande brottstyper:

- Våldtäkt och grov våldtäkt,
- sexuellt tvång och grovt sexuellt tvång,
- sexuellt utnyttjande och grovt sexuellt utnyttjande,
- sexuellt utnyttjande av underårig och grovt sexuellt utnyttjande av underårig,
- sexuellt umgänge med avkomling,
- sexuellt umgänge med syskon,
- sexuellt ofredande,
- koppleri och grovt koppleri samt
- förförelse av ungdom.

I detta avsnitt tar vi upp betydelsen av registeruppgifter om vuxna personers sexualbrott mot barn. Med barn avser vi personer som är i förpuberteten men också de som befinner sig i puberteten. Detta innebär att i varje fall alla som är under 15 år i detta sammanhang anses som barn. Det som sägs tar emellertid inte sikte på t.ex. en 17-åring som övergrepp mot en 15-åring. Ett sådant kan istället jämföras med en vuxen persons övergrepp mot en annan vuxen. Däremot gäller det som sägs för 17-åringens övergrepp mot ett litet barn.

De personer som dömts för sexualbrott mot barn skulle med hjälp av en registerkontroll kunna hindras från att få arbete med barn eller ungdomar. Vid bedömningen av om dessa personer utgör en riskfaktor måste beaktas att ett sexualbrott riktat mot ett barn i förpuberteten alltid innefattar ett sexuellt avvikande beteende. Även ett sexualbrott mot ett barn i puberteten kan många gånger anses innefatta en sexuell avvikelser.

Om förövaren är en person som sexuellt attraheras enbart av barn kan förövaren betecknas som pedofil. Antalet personer som verkligen kan definieras som pedofiler är förmodligen litet och de flesta pedofiler lever antagligen inte ut sitt sexuella beteende (se Peter Martens, SOU 1997:29, bilaga 3, s. 355 f.). Sexualbrott mot barn har säkerligen oftast andra orsaker än att förövaren har en pedofil läggning. Det kan röra sig t.ex. om störda familjerelationer eller andra sociala eller psykologiska förklaringar.

En vanlig uppfattning är att personer med pedofil läggning söker sig till arbeten som ger kontakt med barn. Det är i och för sig tänkbart att det förhåller sig på det viset. Men det måste betonas att det inte finns någon undersökning som visar att det faktiskt är så att pedofiler skulle söka sig till sådana yrken. Det kan också förmodas att de som eventuellt gör det har god självinsikt och kan kontrollera sina impulser. En pedofil skulle förmodligen inte heller söka sig till ett yrke som ger kontakt med barn för att förgripa sig på dem. Motivet skulle snarast vara att få utlopp för sitt behov av social och känslomässig kontakt med barn. (Se a.a., s. 373)

Sexualiteten är en grundläggande mänsklig drift. Om den som begått ett sexualbrott mot ett barn har en pedofil läggning måste risken för återfall anses förhållandevis stor. Sexuella avvikelser som pedofili är också svåra eller kanske omöjliga att behandla (se a.a. s. 380 f.f.). Slutsatsen blir att personer med pedofil läggning alltid kan bedömas utgöra en riskfaktor om de arbetar med barn.

I det enskilda fallet går det vanligtvis inte att utifrån uppgifter om tidigare brottslighet bedöma huruvida förövaren är pedofil. Men varje sexualbrott mot barn innefattar en allvarlig kränkning av barnet och visar att förövaren är kapabel att bortse från barnets behov och de skador som barnet tillfogas. Det finns därför redan av denna anledning skäl att ifrågasätta det lämpliga i att den som begått ett sådant brott arbetar med barn. Därtill kommer att ett sexualbrott mot ett barn också kan vara ett tecken på att gärningsmannen är pedofil, även om detta långtifrån alltid är fallet. Om alla som dömts för sexualbrott mot barn hindras från att arbeta med barn hindras givetvis också de förövare som har en pedofil läggning.

Vår slutsats är att om det är möjligt att förhindra att personer som dömts för eller står under misstanke för sexualbrott mot barn får arbeta med barn så stärks barnens skydd mot sexuella övergrepp. En registerkontroll skulle således kunna bidra till att stärka skyddet mot sexuella övergrepp.

6.2.3 Uppgifter om andra sexualbrott

Barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer som dömts för eller står under misstanke för sexualbrott får arbeta med barn. Registeruppgifter om sådana brott kan alltså medverka till att stärka skyddet mot övergrepp.

Allmänt om sexualbrott mot vuxna

Genom en registerkontroll kan upplysningar inhämtas inte bara om sexualbrott mot barn utan om alla sexualbrott. Ett sådant brott riktat mot en vuxen person behöver inte i sig innefatta ett avvikande sexuellt beteende. Sådana brott skiljer sig alltså på detta sätt från sexualbrott mot barn, vilka redan i sig utgör en sexuell avvikelse. Möjligheterna att dra några slutsatser om förövaren utifrån sexualbrott mot vuxna måste därför anses mindre än när det gäller brott mot barn.

Med utgångspunkt i ett sexualbrott mot en vuxen person kan det inte bedömas i vad mån gärningsmannen utgör en risk i ett arbete med barn i förpuberteten. Vårt utredningsuppdrag innefattar emellertid inte bara verksamheter för yngre barn. Uppdraget innefattar hela grundskolan och gymnasieskolan, dvs. verksamheter där det finns ungdomar i puberteten och även sådana som passerat denna. Huruvida en person som begått ett sexualbrott utgör en risk för dessa kan knappast diskuteras i generella termer. En bedömning måste göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Men efter en sådan bedömning är det i och för sig tänkbart att personen ifråga kan anses utgöra en riskfaktor. Det kan t.ex. röra sig om någon som dömts för upprepade sexualbrott. Å andra sidan kan vissa brott säkert framstå som engångsföretelser.

Här måste också framhållas att varje sexualbrott innebär att förövaren visar brist på hänsyn och likgiltighet för andra människor och deras integritet. Detta kan i sig utgöra skäl att ifrågasätta det lämpliga i att förövaren arbetar med barn eller ungdomar.

Uppgifter om sexualbrott mot vuxna ger möjlighet att beakta brottet vid bedömningen av personens lämplighet för arbete med barn eller ungdomar. Registerkontroll kan säkerligen särskilt medverka till att stärka skyddet för äldre barn och ungdomar. Men det måste framhållas att allvarigare sexualbrott mot äldre barn och ungdomar tycks förekomma mycket sällan inom skolan, se avsnitt 2.5 och 2.6.

Sexuellt ofredande och andra mindre grova kränkningar

Den typ av övergrepp som enligt våra samrådssamtal är den vanligaste inom skolan är yttranden till och sexuella beröringar av flickor i tonåren. Några aspekter på möjligheterna att genom registerkontroll förhindra denna typ av beteenden bör belysas här.

Det finns knappast skäl att anse ett sådant övergrepp som ett avvikande sexuellt beteende. De som utför dessa handlingar kan istället förmodas vara personer med normal sexuell läggning som utnyttjar sin ställning för sexuella ändamål. Det kan också vara fråga om personer som helt enkelt inte inser det olämpliga i sitt beteende.

Denna typ av beteenden rör sig säkerligen ofta i ett gränsområde mellan vad som är straffbart, olämpligt men inte straffbart och acceptabelt. I många fall kan beteendet vara att bedöma som ett brott, närmast sexuellt ofredande enligt 6 kap. 7 § BrB eller ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB. Det är också tänkbart att i varje fall vissa i och för sig olämpliga yttranden faller utanför det straffbara området, dvs. de utgör sexuella trakasserier som inte är straffbara. Det förhåller sig förmodligen också så att många handlingar av eleverna kan uppfattas som sexuellt motiverade kränkningar trots att de objektivt sett är acceptabla.

Med hänsyn till övergreppens karaktär kan det antas att de polisanmäls mera sällan än grövre övergrepp. De som utför dessa handlingar kommer då heller inte att finnas i något register, såvida de inte dömts för något annat brott. Genom en registerkontroll kan givetvis de som dömts för sexuellt ofredande eller ofredande förhindras från att få arbete med barn eller ungdomar. Men många av dem som på detta sätt uppträder olämpligt skulle inte upptäckas vid en registerkontroll. Det kan också ifrågasättas hur stor återfallsrisken är. Det är tänkbart att många ändrar sitt beteende när de fått klart för sig att det uppfattas som olämpligt och rent av straffbart. Såväl möjligheten att genom registerkontroll upptäcka den som tidigare begått denna typ av övergrepp som risken för återfall kan alltså bedömas vara mindre än när det gäller de allvarigare övergreppen. Det kan ändå antas att skyddet mot de mindre grova övergreppen skulle stärkas om de som tidigare dömts för sådana kunde upptäckas genom registerkontroll. Det kan inte heller bortses från att ett mindre grovt sexualbrott någon gång kan vara ett tecken på att gärningsmannen också är kapabel att begå allvarigare övergrepp.

6.2.4 Uppgifter om andra brott

Barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer som dömts för eller står under misstanke för grova våldsbrott och vissa andra brott såsom människorov och barnpornografibrott, får arbeta med barn. Registeruppgifter om sådana brott kan alltså medverka till att stärka skyddet mot övergrepp. Uppgifter om misshandel som inte bedömts som grov saknar förmodligen betydelse i de flesta fall.

När det gäller barns och ungdomars skydd mot andra övergrepp än sexuella är det främst upplysningar om misshandel och andra brott som innebär kränkningar av en annan människa som skulle kunna ha betydelse.

Våldsbrott anmäls och leder till fällande domar i långt större utsträckning än sexualbrott. Av våldsbrotten är misshandel som inte är grov (3 kap. 5 § BrB) den helt dominerande brottstypen. En uppgift om att en arbetssökande eller anställd gjort sig skyldig till sådan misshandel skulle troligen i de flesta fall inte tillåta några bedömningar av personens lämplighet för arbete med barn eller ungdomar. Det kan t.ex. gälla beträffande en person som vid något enstaka tillfälle gjort sig skyldig till misshandel av mindre allvarlig art. Även ett sådant enstaka brott innefattar visserligen hänsynslöshet mot en annan person. Beroende på omständigheterna kan brottet ändå framstå som en isolerad händelse som det inte finns anledning att anta kommer att upprepas. En uppgift om brottet skulle vara utan betydelse för förebyggande av övergrepp inom de aktuella verksamheterna. Självfallet kan det också förekomma att uppgifter om misshandel kan vara av betydelse. Om en person tidigare dömts för att i tjänsten ha misshandlat ett barn kan det givetvis finnas anledning till försiktighet. Detsamma kan gälla vid upprepade fall av misshandel.

När det gäller personer som gjort sig skyldiga till de grävsta formerna av våldsbrott såsom mord, dråp och grov misshandel (3 kap. 1, 2 resp. 6 §§ BrB), förhåller det sig annorlunda. Den som begått ett sådant brott kan generellt sägas ha visat likgiltighet för andras liv, hälsa och integritet. Dessa personer kan redan av detta skäl anses som olämpliga för arbeten med barn och ungdomar. Detsamma kan sägas om den som begått vissa andra grova brott som har karaktär av övergrepp eller som innehåller sådana moment. De brott som avses är människorov (4 kap. 1 § BrB) och grovt rån (8 kap. 6 § BrB).

Till det nyss nämnda kommer att ett mord kan ha innefattat sexualiserat våld utan att detta kommer till uttryck i rubriceringen av brottet.

Den som i samband med att han begår ett mord också begår sexuella övergrepp mot offret döms inte särskilt för något sexualbrott.

Ett ytterligare brott som kan sägas innebära en allvarlig kränkning är barnpornografibrott (16 kap. 10 a § BrB). Brottet kan bestå i skildrande av barn i pornografisk bild eller av spridande av sådana bilder. Varje barnpornografisk bild skildrar ett sexuellt brott riktat mot ett barn. Den som deltagit i framställningen av en sådan bild måste anses ha deltagit i övergreppet. Enligt vårt synsätt innebär varje spridande av bilden att övergreppet fortsätter.

Vår bedömning är att barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer som dömts för eller står under misstanke för de allvarligaste våldsbrotten, dvs. mord, dråp och grov misshandel, får arbeta med barn eller ungdomar. Detsamma gäller om det blir möjligt att hindra de som dömts för människorov, grovt olaga frihetsberövande, grovt rån och barnpornografibrott från att få arbeta med barn. Registerkontroll avseende de nämnda brotten skulle alltså kunna bidra till att stärka skyddet mot övergrepp. Detta gäller också de som dömts för försök, förberedelse och stämpling till de nämnda brotten utgör riskpersoner på samma sätt som de som dömts för fullbordade brott.

Registerupplysningar om misshandel som inte bedömts som grov skulle visserligen kunna ge ett utökat underlag för bedömningen av en persons lämplighet för arbete med barn eller ungdomar. I de flesta fall skulle upplysningarna emellertid inte tillåta några slutsatser om de arbetssökandes eller anställdas lämplighet. En registerkontroll rörande sådan misshandel kan alltså inte förmodas ha någon större betydelse för förebyggande av övergrepp.

6.3 Den personliga integriteten

6.3.1 Synen på personlig integritet

Personlig integritet innefattar såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv.

Kontroll av personer genom inhämtande av uppgifter ur dataregister brukar allmänt anses stå i strid med skyddet för den personliga integriteten. Ofta förs dock diskussionen om det befogade i ett integritetsintrång utan att det klargörs vad som avses med personlig integritet.

Utan ett sådant klargörande kan man knappast ta ställning till om en viss kontroll verkligen innebär en kränkning. Ett klargörande är också nödvändigt för att ta ställning till den avvägning som många gånger måste göras mellan den personliga integriteten och det motstående intresse som skall tillgodoses genom registerkontroll (jfr. avsnitt 3.1.1).

I 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen finns en grundläggande bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten. Där sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Men varken i regeringsformen eller någon annanstans i lagstiftningen finns någon definition av begreppet personlig integritet.

När begreppet personlig integritet skall bestämmas brukar ofta rätten att ha en personlig sfär över vilken man själv har kontroll och som är skyddad mot insyn från utomstående anges som ett moment. I Nationalencyklopedin t.ex. sägs att med integritet, i den bemärkelse som nu är ifråga, avses rätt att få sin personliga egenart och inre sfär respekterade och att inte utsättas för personligen störande ingrepp.

Här kan i korthet nämnas en dom från Arbetsdomstolen där frågor om personlig integritet var uppe till bedömning. Avgörandet, AD 1991 nr 45, rörde krav från en arbetsgivare på arbetstagarna att de skulle lämna urinprov för kontroll av eventuellt missbruk av cannabis. Domstolen ansåg detta som ett intrång i den personliga integriteten men bedömde intrånget som ringa. AD:s synsätt kan sägas ge uttryck för tanken att kontrollen som sådan är ett intrång i integriteten.

Vid preciseringar av vad som avses med personlig integritet brukar inte bara rätten till en personlig sfär nämnas. Som ett viktigt moment anges ofta också varje persons rätt att bestämma över kunskap om sig själv. Detta gäller dock inte all kunskap utan endast sådan som anses vara integritetskänslig. Såsom integritetskänslig kunskap kan anses sådana uppgifter som de flesta personer i ett visst samhälle inte vill skall spridas om dem. Som exempel på information som antagligen de flesta i vårt samhälle anser integritetskänslig kan nämnas uppgifter om hälsa och sexualliv. Uppgifter om en viss person kan också anses integritetskänsliga utifrån dennes subjektiva uppfattning, om det finns någon rimlig grund för uppfattningen. Som exempel nämns att en person har någon form av handikapp som han inte vill berätta om. Däremot kan inte upplevelser av kränkningar som bygger på felaktig information anses uppfylla kravet på rimlig grund. Det kan alltså inte betraktas som en kränkning om en person felaktigt tror att någon annan sprider känslig information om honom. (Angående det nyss sagda, jfr. Göran Collste i Datalagskommitténs betänkande SOU 1997:39, bilaga 4, s. 794 f.)

Vi har i utredningen att ta ställning till huruvida arbetsgivare skall kunna få tillgång till registeruppgifter om brottslighet beträffande an-

ställda och arbetssökande. Redan förekomsten av ett register med sådana integritetskänsliga uppgifter om enskilda personer kan uppfattas som en integritetskränkning. Utifrån de ovan förda resonemangen kan också kontrollförfarandet i sig anses som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om personen ifråga förekommer i registret eller inte. En registerkontroll skulle inte i ett första led vara att anse som en kränkning på grund av att någon särskild kunskap inhämtas. Kränkningen skulle istället utgöras av ett intrång i den sektor som enligt vars och ens berättigade anspråk skall vara skyddad mot insyn.

En uppgift om innehållet i ett register kan innebära en upplysning om att en viss person inte antecknats för någon brottslighet. Utlämnade av en sådan upplysning kan knappast anses som någon nämnvärd integritetskränkning. Men en registeruppgift kan också innehålla uppgifter om att en person begått ett brott. Detta är en uppgift som de flesta knappast skulle vilja att skulle spridas om dem. En sådan upplysning är alltså utan vidare att betrakta som integritetskänslig.

Med det förda resonemanget finns det alltså egentligen två integritetsskyddsaspekter som skall beaktas vid övervägande om införande av registerkontroll. Dels intresset för samtliga anställda och arbetssökande att slippa bli kontrollerade, dels intresset från dem som antecknats i det aktuella registret att slippa att information om detta sprids. Det är dessa integritetsskyddsaspekter som skall vägas mot intresset att stärka barns och ungdomars skydd mot övergrepp. Om målsättningen är att minimera antalet integritetsintrång bör så få registerkontroller som möjligt genomföras. För att minimera kränkningen i de fall kontroll görs bör så lite information som möjligt lämnas ut i varje enskilt fall.

6.3.2 Integritetsaspekter på möjlighet respektive skyldighet att kontrollera

Om det finns en skyldighet att kontrollera samtliga arbetssökande eller anställda innebär kontrollen inte att den kontrollerade misstänkliggörs. Integritetskränkningen blir alltså mindre om alla kontrolleras än om endast vissa personer kontrolleras.

För det fall bestämmelser om registerkontroll införs kan man föreskriva antingen en skyldighet eller en möjlighet för arbetsgivare att utföra en kontroll. Utifrån integritetsskyddsaspekter kan olika synpunkter läggas på vad som är lämpligt i detta hänseende.

En utgångspunkt är att varje kontroll innebär ett intrång i den personliga integriteten. För att åstadkomma så få intrång som möjligt bör det inte föreskrivas någon skyldighet att alltid kontrollera. Istället bör

kontroll endast förekomma när det är särskilt påkallat. Här kan en jämförelse göras med de uppgifter vi fått om förhållandena i Danmark (se avsnitt 3.2.3). Där inhämtas normalt inte något registerutdrag. Men det kan förekomma att utdrag begärs av bl.a. personer som skall arbeta ensamma med barn. Ett annat exempel på en situation då en kontroll kan vara påkallad är om det finns brister i en arbetssökandes meritförteckning, dvs. att personen ifråga inte med intyg eller referenser kan styrka vilka sysselsättningar han haft tidigare. Det finns med andra ord tidsperioder då man inte vet vad personen ifråga gjort.

Vid de samrådssamtal vi haft med myndigheter och organisationer har framförts att eventuella regler om registerkontroll bör innefatta en skyldighet för arbetsgivare att kontrollera. Detta har motiverats med att kontroll av endast vissa personer innebär att dessa utpekats som misstänkta sexualbrottslingar. Det har också framförts farhågor om att endast män kommer att kontrolleras, vilket ansetts negativt ur jämställdhetssynpunkt. Kontroll av enbart män har antagits kunna avhålla män från att söka sig till arbeten med barn och ungdomar.

De synpunkter som kan läggas på frågan om möjlighet eller skyldighet att kontrollera talar således mot varandra. Vi delar i och för sig den uppfattningen att det kan tolkas som ett utpekande om endast vissa personer kontrolleras. Detta förstärker givetvis den upplevelse av integritetsintrång som redan kontrollen i sig innebär. Å andra sidan kan detta motverkas genom att kontroll utförs endast när vissa objektiva förutsättningar föreligger. En kommun, eller en annan arbetsgivare, skulle således kunna fastslå under vilka förutsättningar man skall utnyttja en möjlighet till kontroll. Det kan t.ex. gälla avseende personer med luckor i meritförteckningen eller personer som första gången anställs i arbete med barn eller ungdomar. Med i förväg fastlagda objektiva kriterier för kontrollen kan integritetsintrånget anses mindre än vid kontroller som kan tolkas som uttryck för misstankar om tidigare brottslighet.

Sammantaget anser vi att kontroll utförd endast i vissa fall i och för sig kan anses mer integritetskränkande än generellt utförd kontroll. Men intrånget kan anses mindre om det i förväg fastställs när kontroll skall utföras.

Här har frågan om skyldighet eller möjlighet att kontrollera endast behandlats ur integritetssynpunkt. Självfallet måste denna fråga också ses ur andra synvinklar, främst effekterna för skyddet mot övergrepp. Vi återkommer i avsnitt 7.2.2 till frågan om skyldighet eller möjlighet att kontrollera.

6.3.3 Integritetsaspekter på kontroll av den som redan är anställd

Den arbetssökande som vill undvika en registerkontroll kan avstå från att söka arbeten som innebär att kontroll utförs. Om det är möjligt att utföra kontroller av anställda kommer dessa i praktiken inte att ha något inflytande över huruvida de skall kontrolleras. Detta innebär att kontroller av anställda är mer integritetskränkande än kontroller av arbetssökande.

Var och en kan fritt välja om han eller hon vill söka ett visst arbete. Den som vet om att en registerkontroll kan eller kommer att utföras, kan väga in detta i sin bedömning av huruvida han eller hon skall söka ett arbete. Den som vet med sig att han eller hon förekommer i det register som kontrolleras kan avstå från att söka arbetet. Personen kan också välja att söka arbetet och sedan för den tilltänkta arbetsgivaren försöka förklara anteckningen i registret och hoppas på att ändå få anställningen.

Situationen för den som redan är anställd är annorlunda. Risken att man när som helst kan kontrolleras eller vid en viss tidpunkt kommer att kontrolleras kan upplevas som integritetskränkande. En anställd som vill undvika registerkontroll skulle vara tvungen att byta yrke. Möjligheterna att byta yrke är för de flesta i praktiken ganska små. Regler om kontroll av anställda skulle alltså lätt leda till en situation där den anställde inte har något inflytande över huruvida han skall kontrolleras. Registerkontroller av redan anställda är därför mer integritetskränkande än kontroller av arbetssökande.

Det kan här hävdas, som vid alla typer av registerkontroll, att den som inte har något att dölja inte heller behöver uppfatta kontrollen som ett hot. Men som tidigare anförts kan kontrollen i sig anses som ett integritetsintrång. Av stor betydelse är också vilka uppgifter som arbetsgivaren får tillgång till. Ju färre brott arbetsgivaren får upplysning om, desto mindre är integritetsintrånget. Även om arbetsgivaren endast skulle få tillgång till uppgifter om t.ex. sexualbrott skulle förmodligen i praktiken stor osäkerhet råda bland de anställda om vilka uppgifter arbetsgivaren har tillgång till, såvida inte den kontrollerade har full insyn i uppgiftslämnandet. Detta gäller givetvis främst anställda som straffats för brott. Dessa skulle förmodligen känna oro för att arbetsgivaren fick kännedom även om brottslighet som saknar betydelse för bedömning av deras lämplighet för arbete med barn eller ungdomar.

6.3.4 Integritetsaspekter på uppgifter om misstankar

Uppgifter om misstankar är minst lika integritetskänsliga som belastningsuppgifter. Den enskildes intresse av att uppgifter om misstankar inte lämnas ut måste anses än mer berättigat än när det gäller belastningsuppgifter.

Registerkontroll av brottslighet kan i princip innefatta utlämnande av både belastningsuppgifter, dvs. uppgifter om domar och godkända straff- och ordningsförelägganden, och uppgifter om misstankar om brott. Misstankar kan ha olika styrka. Det kan röra sig om allt från fall där en polisanmälan gjorts på kanske lösa grunder till fall då den misstänkte häktats eller åtalats. I person- och belastningsregistret förs uppgifter om misstankar in först när misstanken är så stark att den kan betecknas som en skälig misstanke. Detsamma gäller enligt det förslag till nytt misstankeregister som håller på att utarbetas. När misstanke av denna grad föreligger skall den misstänkte också underrättas om misstanken, 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. I praktiken torde det i varje fall inte kunna komma ifråga att lämna ut uppgifter om misstankar som inte ens förts in i person- och belastningsregistret alternativt misstankeregistret.

Såväl belastningsuppgifter som uppgifter om brottsmisstankar är ytterst integritetskänsliga. Det finns huvudsakligen två aspekter som gör sig särskilt gällande beträffande uppgifter om misstankar.

För det första kan det visa sig att en sådan uppgift är ogrundad eller att misstanken i varje fall inte är så stark att den räcker för en fällande dom. Det kan förstås också inträffa att misstanken inte anses tillräcklig för att väcka åtal även om det ansetts att skälig misstanke föreligger. Det måste också framhållas att en nedlagd förundersökning eller en frikännande dom, som grundar sig på bevisvärdering, normalt inte innebär ett konstaterande av att den misstänkte inte begått det påstådda brottet. I dessa fall brukar endast konstateras att åklagaren inte kunnat styrka brott. Om uppgifter om misstankar lämnas ut är det svårt, eller omöjligt, för den misstänkte att i efterhand bevisa sin oskuld även om han frikänns.

För det andra skall var och en i princip betraktas som oskyldig till dess en domstol funnit att brott är styrkt. Men om uppgifter om misstankar lämnas ut till arbetsgivare kommer den som uppgifterna avser säkerligen i praktiken att behandlas som om han var skyldig. Den arbetssökande blir inte anställd och den redan anställda kan bli omplacerad eller avstängd.

Var och en har ett berättigat intresse av att uppgifter om honom rörande brottslighet inte offentliggörs. Ibland får detta intresse vika för motstående intressen. De aspekter på uppgifter om misstankar som tagits upp innebär att intresset av att sådana uppgifter inte görs tillgängliga måste anses ha särskild tyngd. Intresset av att uppgifterna inte lämnas ut kan sägas vara än mer berättigat än beträffande uppgifter om utdömda påföljder. Och ju svagare misstanken är desto mer berättigat är intresset att uppgiften inte lämnas ut. Sammantaget är alltså uppgifter om misstankar minst lika integritetskänsliga som uppgifter om fällande domar och liknande.

6.4 Praktiska frågor

6.4.1 Kontroll av rätten att få registeruppgifter

När Rikspolisstyrelsen får en begäran om upplysningar ur ett polisregister måste man alltid kontrollera att den som begärt att få upplysningarna också har rätt till detta. Ju fler som har rätt att få uppgifter om andra än sig själva desto större svårigheter kan kontrollen medföra.

Det register som kan användas vid lämplighetsprövning av arbetssökande och anställda inom de aktuella verksamhetsområdena är person- och belastningsregistret (PBR) eller de register som avses ersätta detta, dvs. belastnings- och misstankeregistren, se avsnitt 4.3. Uppgifterna i PBR är skyddade av sekretess och får endast lämnas ut till vissa särskilt angivna myndigheter och enskilda. I en del fall när utlämnande är tillåtet anges också för vilket ändamål uppgifterna får lämnas ut. Även uppgifterna i de register som kan komma att införas istället för PBR kommer att vara skyddade av sekretess.

När Rikspolisstyrelsen (RPS) får en begäran om ett registerutdrag måste det alltid säkerställas att den som har begärt uppgifterna också har rätt att få dem. Också när någon begär uppgifter om sig själv måste det kontrolleras att det finns en rätt att få de uppgifter som begärs. I övrigt behöver det i dessa fall inte göras någon kontroll. Om någon däremot begär uppgifter om någon annan kontrolleras att de bestämmelser som gäller för registret och bestämmelserna i sekretesslagen tillåter att just den fysiska eller juridiska personen har rätt att få uppgifterna. Om den som begär uppgifterna inte är en fysisk person utan en myndighet eller någon annan juridisk person måste också en behörighetskontroll göras. Det måste klarläggas att den som för myndighetens

eller den juridiska personens räkning begär uppgifterna är behörig att företräda denna.

För närvarande är kretsen av dem som faktiskt begär registerutdrag om andra än sig själva tämligen begränsad. Kontrollfrågorna vållar därför sällan några svårigheter. Visserligen skulle bl.a. ett stort antal kommuner och enskilda kunna begära registerutdrag enligt 17 § fjärde punkten polisregisterkungörelsen, som avser utdrag avseende personer som söker anställning inom vissa vårdområden (se avsnitt 5.3.2). Men enligt uppgifter vi inhämtat från RPS begärs för närvarande utdrag enligt denna bestämmelse i liten omfattning och endast av kommuner. Kontrollfrågorna utgör därför inget problem.

I de samrådssamtal vi haft med RPS har framhållits att det med hänsyn till behörighetskontrollen är önskvärt att det är så få som möjligt som har rätt att få registeruppgifter beträffande andra än sig själva. Ju fler som har rätt att få registerutdrag, desto större är risken för fel.

Om ett stort antal fysiska och juridiska personer kan inhämta utdrag om andra finns det två tänkbara sätt att kontrollera behörigheten hos dem som begär att få registeruppgifter. Ett sätt är att föra en förteckning över vilka som är behöriga. Om t.ex. varje kommun skulle få möjlighet att begära registerutdrag avseende personer som kan komma ifråga för anställning inom de aktuella verksamheterna, skulle man upprätta listor över de behöriga tjänstemännen inom varje kommun. I den praktiska hanteringen skulle det antagligen bli svårt att hålla en sådan lista aktuell. Särskilt om antalet förfrågningar är stort skulle inaktuella och av andra skäl felaktiga uppgifter kunna orsaka mycket merarbete. Än svårare skulle det bli om ett stort antal enskilda arbetsgivare skulle föras upp på en sådan lista.

Det andra sättet att göra en behörighetskontroll är att uppställa krav på att varje begäran om uppgifter åtföljs av handlingar som visar att den som undertecknat begäran är behörig. När det gäller kommuner kan detta ofta visas genom en delegationsordning eller liknande tillsammans med handlingar som visar att den som begärt uppgifter har en viss tjänst. Enskilda arbetsgivare är oftast juridiska personer. Ett registreringsbevis för den juridiska personen visar då vem som är behörig att företräda denna. Men för en säker behörighetskontroll beträffande enskilda arbetsgivare skulle det också krävas handlingar som visade att arbetsgivaren ifråga verkligen bedriver verksamhet inom ett sådant område där registerkontroll får äga rum. Detta kan visas genom handlingar som utvisar att arbetsgivaren har tillstånd till eller godkännande för verksamheten.

Båda de ovan nämnda sätten för behörighetskontroll kan kompletteras med ett krav på att ett skriftligt samtycke från den som skall kontrolleras skall ges in. På så sätt skulle risken för att registeruppgifter

lämnades ut till andra än behöriga minskas. Ett skriftligt samtycke skulle också vara positivt ur integritetssynpunkt. Arbetsgivaren skulle inte kunna gå bakom ryggen på den arbetsökande och den arbetsökande skulle aktivt få ta ställning till om han ville att en kontroll skall utföras.

6.4.2 Urvalet av uppgifter som lämnas i registerutdrag

Det är möjligt att göra registersökningar som endast visar personer som finns antecknade för brott enligt vissa utvalda lagrum. Beträffande de personer som har anteckningar rörande det eller de sökta brotten kan antingen lämnas ett fullständigt utdrag eller utdrag som bara innehåller uppgifter om det aktuella brottet.

Möjligheter att söka fram olika uppgifter

I PBR finns uppgifter om personer som befunnits skyldiga till eller misstänks för vissa typer av brottslighet (se avsnitt 4.3.1). Avsikten är att motsvarande uppgifter i framtiden skall finnas i det föreslagna belastnings- respektive misstankeregistret. Uppgifter om brotten är, och kommer att vara, begränsade till angivande av datum för brottet och lagrum. I de fall någon dömts antecknas datum för domen och vilken domstol som meddelat denna. Därutöver finns uppgifter om påföljderna.

Enligt registerlagstiftningen skall registerutdrag i vissa fall endast innehålla uppgifter om vissa angivna typer av brott. När registerutdrag skall lämnas i dessa fall utförs en registersökning som ger träff om den aktuella personen finns antecknad för något av de angivna brotten. Att utföra sådana registersökningar är enligt uppgifter från RPS inte förenat med några speciella svårigheter.

En särskild fråga är om det vid en registersökning går att skilja ut brott riktade mot barn. De flesta sexualbrotten så som de definieras i brottsbalken tar inte hänsyn till målsägandens, dvs. brottsoffrets, ålder. Våldtäkt enligt 6 kap. 1 § brottsbalken kan alltså begås såväl mot en vuxen person som ett barn. En annan sak är att målsägandens ålder skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt eller inte. Enbart en upplysning om att en person dömts för våldtäkt säger alltså inget om målsägandens ålder. Detsamma gäller för brotten mord, dråp och misshandel.

PBR innehåller inte några direkta uppgifter om målsäganden. Men uppgifterna om de olika brotten antecknas enligt vissa så kallade brottskoder. När det gäller sexualbrotten finns särskilda brottskoder för fall då målsäganden är under 15 år. För brottet misshandel finns särskilda koder för målsäganden mellan 0 och 7 år och mellan 8 och 14 år. En sökning i PBR beträffande dessa brott skulle därför kunna inskränkas till att endast avse brott mot personer under 15 år.

Systemet med brottskoder kommer emellertid att förändras. Förändringarna innebär att det inte längre kommer att vara möjligt att urskilja brott mot personer under 15 år. Å andra sidan har vi från RPS inhämtat att det i och för sig skulle vara möjligt att i de nya föreslagna registren anteckna om ett brott riktats mot en person under t.ex. 15 år. På så sätt skulle det även fortsättningsvis vara möjligt att göra sökningar endast beträffande brott mot personer under denna ålder. Emellertid måste poängteras att en uppgift om målsägandens ålder skulle kunna betecknas som artfrämmande i registren, som i övrigt endast innehåller uppgifter om gärningsmännen. RPS har också ansett det olämpligt att föra in sådana uppgifter i registret.

Uppgifter till det föreslagna belastningsregistret kommer främst att lämnas av domstolarna. Enligt vad som upplysts från Domstolsverket skulle det vara tekniskt genomförbart att i domstolarnas datoriserade målhanteringssystem, MÅHS, föra in en uppgift om att målsäganden är under viss ålder. Vid fällande dom skulle uppgiften kunna föras över till belastningsregistret samtidigt med andra uppgifter om domen. Införandet av en sådan uppgift skulle, som sagt, emellertid utgöra ett avsteg från vad som annars avses att gälla för registret.

Uppgifter i registerutdrag

I fall då fullständiga registerutdrag skall lämnas beträffande en viss person kan utdragen framställas på helt datoriserad väg. Det behövs alltså inte någon manuell hantering. Om det visar sig att personen ifråga finns antecknad i registret är det alltså inte några särskilda svårigheter förenade med att lämna ett fullständigt registerutdrag. Om det istället visar sig att personen inte förekommer i registret kan uppgift lämnas om detta.

Om det vid en sökning avseende en viss brottstyp, t.ex. sexualbrott, framkommer att den sökta personen finns antecknad för endast sådan brottslighet kan ett registerutdrag utan vidare innehålla uppgift om detta. Annorlunda förhåller det sig i fall då ett utdrag endast skall innehålla uppgifter om vissa brott som en person antecknats för. I sådana fall krävs för närvarande en manuell hantering då utdragen skall fram-

ställas. Om en sökning visar att en person begått flera olika typer av brott men utdraget endast skall innehålla uppgifter om vissa av dessa kan utdragen alltså inte framställas automatiskt. Det sagda gäller även om sökningen endast avsett en viss brottstyp och det visar sig att den omfrågade personen antecknats såväl för det sökta brottet som andra typer av brott. RPS har emellertid för avsikt att utveckla datasystemen så att det i framtiden skall vara möjligt att automatiskt framställa utdrag med uppgifter om endast vissa typer av brott.

Av uppgifterna i de föreslagna belastnings- och misstankeregistren kommer inte att framgå huruvida målsäganden vid misshandel och sexualbrott är under en viss ålder. Med den tänkta utformningen av registren kommer registeruppgifterna alltså inte ensamma att vara tillräckliga för att skilja ut brott mot personer under t.ex. 15 år. Om ett utdrag skall innehålla uppgift endast om brott mot sådana personer måste således uppgifter inhämtas också från annat håll, t.ex. från domen eller förundersökningsprotokollet. Självfallet skulle det vara arbetskrävande och därmed också kostnadskrävande att på detta sätt komplettera uppgifterna i registret. I den mån registerutdrag skall innehålla uppgifter endast om brott mot personer under en viss ålder framstår det som ett enklare alternativ att låta uppgifterna direkt framgå av registren.

6.5 Ställningstagande

Avgörande för frågan om registerkontroll skall införas är avvägningen mellan å ena sidan intresset att stärka skyddet mot övergrepp och å andra sidan främst den personliga integriteten. Enligt vår bedömning väger skälen för en kontroll så tungt att skyddet för den personliga integriteten måste vika. Vi anser alltså att det bör införas bestämmelser om registerkontroll i syfte att stärka barns och ungdomars skydd mot övergrepp av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

En registerkontroll kan ge tillgång till uppgifter huruvida en arbetssökande eller en anställd inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg har dömts för eller står under misstanke för brott. Om det är möjligt att förhindra att personer som har registeranteckningar om sexualbrott, grova våldsbrott och vissa andra brott arbetar med barn eller ungdomar, så stärks barns och ungdomars skydd mot övergrepp. Det finns alltså starka skäl för att införa bestämmelser om registerkontroll.

Det intresse som står emot införande av registerkontroll är främst hänsynen till den personliga integriteten. Som vi tidigare framhållit kan

redan en registerkontroll i sig anses som ett integritetsintrång. Detta intrång kan emellertid inte anses vara av sådan art eller tyngd att det skulle motivera att kontrollmöjligheter inte skulle införas. När det sedan gäller de personer som vid en kontroll befinns vara antecknade för brott eller brottsmisstankar är integritetsintrånget självfallet allvarligt. Men enligt vår mening måste skyddet för integriteten i princip vika för intresset att skydda barnen och ungdomarna. Här måste särskilt framhållas Sveriges åtagande enligt Barnkonventionen att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra att barn förmås eller tvingas att delta i olagliga sexuella handlingar. Också Barnkommitténs synpunkt bör framhållas: Utifrån Barnkonventionens perspektiv är skyddet för barnet det övergripande intresset och bl.a. den vuxnes integritet får stå tillbaka för detta. Om Barnkonventionen, se avsnitt 3.1.1. Ett sådant synsätt står inte heller i strid med det skydd för den personliga integriteten som ställs upp i artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se avsnitt 3.1.3).

Ett ytterligare intresse som står emot införande av kontroll är intresset av återanpassning av personer som dömts för brott. Detta är för det första viktigt sett ur mänsklig synvinkel. För det andra är återanpassning av en sexualförbrytare kombinerad med någon form av behandling säkerligen ett bra sätt att förebygga framtida övergrepp. Men personer som på grund av tidigare brottslighet bedöms som riskpersoner måste ändå så långt det är möjligt hindras från att få arbeta med barn eller ungdomar. Skyddet för barnen och ungdomarna får inte riskeras i återanpassningens intresse.

De praktiska frågor vi berört innebär inte något avgörande hinder mot bestämmelser om registerkontroll. Däremot har de praktiska frågorna betydelse för hur bestämmelser om registerkontroll bäst utformas i vissa avseenden.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att det bör införas bestämmelser om registerkontroll i syfte att stärka barns och ungdomars skydd mot övergrepp av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. I det följande kapitlet redogör vi närmare för vårt förslag om registerkontroll.

7 Förslag om registerkontroll

7.1 Alla aktuella verksamheter bör omfattas, allmänna såväl som enskilda

Registerkontroller bör införas inom förskoleverksamheten eftersom små barn har ett stort behov av skydd mot olämplig personal. Också inom grundskolan och gymnasieskolan finns det starka skäl att förbättra skyddet mot övergrepp. Registerkontroller bör därför införas också inom dessa verksamheter. Det finns inte anledning att göra någon skillnad mellan offentligt bedriven verksamhet och verksamhet som bedrivs av enskilda.

Ju yngre ett barn är, desto mindre möjligheter har det att själv försvara sig mot övergrepp. Behovet av skydd mot övergrepp gör sig därför särskilt gällande beträffande små barn. Barn i förskoleåldern är helt beroende av de vuxna som har hand om dem. Lämplighetsprövningen av de som arbetar med små barn bör därför vara så grundlig som möjligt. Det finns alltså starka skäl för att låta prövningen innefatta en registerkontroll för att på så sätt stärka skyddet för barn inom förskoleverksamheten. Det sagda gäller självfallet för alla typer av förskoleverksamhet och även för förskoleklassen.

Även barn i grundskolans lägre årskurser liksom barn i skolbarnsomsorgen är starkt beroende av de vuxna i sin omgivning. Ett stort skyddsbehov finns också för dessa barn.

När det gäller barn och ungdomar i grundskolans högre årskurser och inom gymnasieskolan gör sig skyddsbehovet inte lika starkt gällande. Det kan hävdas att dessa barn och ungdomar har större möjligheter att freda sig själva än de mindre barnen. Mot detta kan anföras att en elev alltid befinner sig i en viss beroendeställning gentemot sin lärare, vilket kan utnyttjas av en olämplig lärare. Detsamma kan sägas beträffande andra personalkategorier som t.ex. syo-konsulenter, skolkuratorer m.fl.

Det finns ett starkt intresse av att skolan kan erbjuda en trygg och säker miljö så långt det är möjligt. På grund av skolplikten gör sig detta argument visserligen starkast gällande beträffande grundskolan. Men

idag fortsätter de allra flesta ungdomar sin utbildning i gymnasieskolan. Det finns därför inte något skäl att beträffande ansvaret för tillhandahållande av en säker miljö göra olika bedömningar beträffande grund- och gymnasieskolan.

En grupp som har ett särskilt stort behov av skydd är barnen inom sär- och specialskolan. De är många gånger än mer beroende av vuxna än andra barn. Det föreligger därför ett särskilt starkt intresse av att personer som arbetar inom sär- och specialskolan är lämpliga. Så långt det är möjligt måste man undvika att personer som utgör riskfaktorer med avseende på övergrepp får arbeta inom dessa verksamheter. Starka skäl talar alltså för att en registerkontroll införs även här

Det sagda leder till att det finns skäl att införa särskilda regler om registerkontroll för att skydda barn och ungdomar både inom grund- och gymnasieskolan. Vad som sagts om grundskolan gäller på samma sätt inom sameskolan.

Med utgångspunkt i barnens och ungdomarnas behov av skydd finns det inte någon anledning att göra skillnad mellan verksamhet bedriven av det allmänna och av enskilda.

Sammantaget är vår inställning att registerkontroll bör införas inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, oavsett vem som bedriver verksamheten. Bestämmelserna om kontroll bör emellertid utformas så att alla rimliga hänsyn tas till skyddet för den personliga integriteten. Varje integritetsintrång skall göras så litet som möjligt med bibehållande av effektiviteten i kontrollen. Kontrollen skall således endast avse registeranteckningar om brott som kan anses ha direkt betydelse vid en lämplighetsprövning som tar sikte på att förhindra sexuella och andra övergrepp.

7.2 Regler om kontroll av arbetssökande

7.2.1 Alla yrkeskategorier bör kontrolleras

Registerkontrollen bör omfatta sökande till alla typer av arbeten inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen.

Vi har att ta ställning till om det bör införas regler om registerkontroll både för arbetssökande och personer som redan är anställda. Lämplighetsprövningen i egentlig mening äger rum under anställningsförfarandet. En registerkontroll ger ett värdefullt bidrag till lämplighetspröv-

ningen i övrigt. Enligt vår mening är det klart att arbetssökande skall omfattas av de regler om kontroll vi föreslår.

Vi tar här först upp olika delfrågor rörande registerkontrollen av arbetssökande. Våra överväganden om kontroll av redan anställda personer tas upp nedan i avsnitt 7.4.

Utgångspunkten är att registerkontrollen skall bidra till att skydda barn och ungdomar som vistas i de aktuella verksamheterna mot övergrepp av vuxna. Registerkontrollen bör därför omfatta alla som söker arbeten inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg som ger möjlighet att knyta kontakter med barn eller ungdomar. I första hand avses sökande till anställningar vars huvudsakliga arbetsuppgifter innebär direkt kontakt med barn eller ungdomar. Som exempel kan nämnas barnskötare, förskollärare, särskilda assistenter, lärare, elevassistenter, syo-konsulenter och skolsköterskor. Men även annan personal kommer i kontakt med barnen eller ungdomarna. Generellt sett finns det inte någon personalkategori inom verksamheterna som aldrig kommer i kontakt med barn eller ungdomar. Många gånger kan till exempel administrativ personal, skolvaktmästare och kökspersonal knyta nära kontakter med elever.

Det sagda leder till att alla som söker arbete inom verksamheterna bör omfattas av en registerkontroll. Det skulle visserligen i enskilda fall kunna tänkas att det saknas skäl att kontrollera en person som söker en viss typ av anställning. Men om inte alla kontrolleras uppkommer genast gränsdragningsfrågor. Troligen är det endast ett fåtal personer som det inte finns skäl att kontrollera med de inledningsvis angivna utgångspunkterna. En bestämmelse om kontroll av samtliga personalkategorier kan alltså endast i undantagsfall antas leda till att personer som inte har någon kontakt med barn eller ungdomar kontrolleras.

Vi föreslår alltså att sökande till alla typer av arbeten inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg skall omfattas av regler om registerkontroll. Långtidsvikarier bör också omfattas av regler om kontroll. Däremot bör korttidsvikarier undantas av praktiska skäl, såvida de inte vid upprepade tillfällen anställs i sådan omfattning att de sammantaget arbetar hos en viss arbetsgivare i större utsträckning.

7.2.2 Skyldighet att kontrollera arbetssökande

Arbetsgivare bör vara skyldiga att kontrollera arbetssökande innan de anställs. Kontrollen skall emellertid inte omfatta alla som söker en viss anställning utan endast den som erbjuds anställning.

Regler om registerkontroll kan tänkas antingen innebära en skyldighet eller en möjlighet för en arbetsgivare att kontrollera personer som kan komma ifråga för anställning. En skyldighet att utföra kontroll utgör en garanti för att ingen anställs som med hänsyn till tidigare brottslighet kan anses olämplig. Detta innebär att skyddet för barnen blir starkare och mer heltäckande än om endast vissa kontrolleras. Ett system där alla kontrolleras innan de anställs har också den fördelen att det är lätt att tillämpa. En arbetsgivare behöver inte i ett enskilt fall göra den kanske omöjliga bedömningen om en viss person bör kontrolleras. Inte heller behövs det några särskilda föreskrifter om när kontroll skall äga rum.

Kontrolleras endast vissa arbetssökande kan dessa känna sig utpekade genom kontrollen. Denna konsekvens undviks om samtlig personal kontrolleras innan den anställs. Varje enskilt integritetsintrång blir mindre om samtliga kontrolleras.

Om en arbetsgivare själv får avgöra när registerkontroll skall äga rum kan denne undvika att göra kontroller när han eller hon anser det omotiverat. En kontrollskyldighet innebär däremot att kontroll kommer äga rum oavsett om kontrollen i det enskilda fallet framstår som motiverad. En skyldighet att kontrollera innebär således att antalet kontroller ökar.

Vid övervägandet om en skyldighet att utföra registerkontroll skall införas måste också beaktas att detta innebär ett åliggande för enskilda fysiska och juridiska personer.

En ytterligare aspekt som måste beaktas i detta sammanhang är möjligheterna att vidta åtgärder mot en arbetsgivare som brister i skyldigheten att kontrollera. När det gäller verksamhet i offentlig regi måste utgångspunkten vara att arbetsgivarna följer de föreskrifter som gäller för verksamhetens bedrivande. Det får anses vara ett tjänsteåliggande för den som ansvarar för rekryteringen att fullgöra kontrollskyldigheten. Det är i och för sig också möjligt att straffbelägga underlåtelse att utföra kontroll. Även när det gäller enskilt bedriven verksamhet kan skyldigheten att utföra kontroll sanktioneras av ett straff. Vi anser emellertid att det inte är lämpligt att straffbelägga underlåtelse att utföra registerkontroll.

Beträffande enskilt bedriven verksamhet skulle kommunerna respektive Statens skolverk kunna åläggas att inom ramen för tillsyns-

verksamheten granska att arbetsgivarna verkligen genomför registerkontroller (se avsnitt 4.2.3). För arbetsgivare som inte uppfyller en skyldigheten att utföra registerkontroll skulle fråga kunna uppkomma om tillståndet, godkännandet eller rätten till bidrag påverkas.

Vid en avvägning av skälen för och emot att införa en skyldighet att utföra kontroll finner vi att intresset att skydda barnen väger över. Vi föreslår därför att arbetsgivare skall vara skyldiga att utföra registerkontroller. Kontrollen bör emellertid inte omfatta samtliga som söker en viss anställning utan endast de som erbjuds anställning. I detta avseende bör alltså en ordning motsvarande den som gäller i Norge införas. Gången i anställningsförfarandet är lämpligen att en person erbjuds en anställning med villkoret att registerkontrollens utfall inte ger anledning till någon annan bedömning.

När det gäller enskilt bedriven verksamhet bör skyldigheten att utföra registerkontroll omfattas av den kommunala och statliga tillsynen (jämför avsnitt 7.7). Underlåtelse att utföra kontroll bör kunna utgöra skäl att återkalla tillstånd, godkännande respektive förklaring av rätt till bidrag. Detta bör emellertid bara komma ifråga i undantagsfall när underlåtelsen framstår som särskilt allvarlig. Det kan vara fallet t.ex. vid upprepade underlåtelser. Ett annat exempel kan vara att underlåtelsen sammanfaller med andra allvarliga brister i anställningsförfarandet. En underlåtelse bör givetvis också kunna beaktas i ärenden om återkallelse som initierats av andra skäl.

En konsekvens av att en arbetsgivare är skyldig att genomföra en kontroll blir att den arbetssökande som inte kontrollerats inte heller kan anställas.

7.2.3 Arbetssökande bör själva inhämta registerutdrag

Registerkontroll kan genomföras på olika sätt. Ju bättre insyn den arbetssökande ges i uppgiftslämnandet, desto mindre är integritetsintrånget. Registerkontrollen bör därför genomföras på så sätt att den arbetssökande själv inhämtar ett registerutdrag som han eller hon lämnar till arbetsgivaren.

Möjliga metoder för inhämtande av registeruppgifter

En registerkontroll av arbetssökande kan genomföras på flera olika sätt (se kapitel 5). En möjlighet är att arbetsgivarna själva inhämtar registerutdrag direkt från Rikspolisstyrelsen (RPS). En annan metod är att

låta arbetsgivarna vända sig till en polismyndighet för att få ett utlåtande om en arbetssökandes lämplighet för arbete med barn eller ungdomar. Polismyndigheten utfärdar sedan på grundval av registeruppgifter ett vandelsintyg. Åter en annan metod är att låta arbetsgivarna vända sig till en central myndighet, närmast Statens skolverk, som sedan inhämtar registeruppgifter från RPS. Skolverket skulle sedan antingen vidarebefordra uppgifterna eller uttala sig om den arbetssökandes lämplighet. För enskild verksamhet är det också tänkbart att arbetsgivarna skulle få vända sig till den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen skulle alltså inhämta och föra vidare registeruppgifterna till arbetsgivaren.

De nämnda metoderna bygger på att det är arbetsgivaren som inhämtar registeruppgifterna. Det är också möjligt att låta den arbetssökande själv inhämta registerutdrag eller någon form av lämplighets- eller vandelsintyg från en polismyndighet, Skolverket eller en kommun.

När det gäller valet av tillvägagångssätt kan det inledningsvis sägas att det enligt vår mening inte är en bra lösning att använda vandelsintyg från polismyndigheten. Detta gäller oavsett om arbetsgivaren eller den arbetssökande inhämtar intyget. Det är inte meningsfullt att låta polismyndigheten uttala sig om någons lämplighet för anställning i verksamheter med barn eller ungdomar. Att införa en ny form av vandelsintyg skulle också innebära ett steg i riktning mot den utveckling som varit. Användandet av vandelsintyg har minskat till förmån för rena registerutdrag. I de flesta fall där registerkontroll förekommer används numera endast rena registerutdrag.

Vår uppfattning är att det egentligen finns tre tänkbara huvudalternativ. Ett alternativ är att arbetsgivaren får vända sig till RPS för att få tillgång till uppgifterna, ett annat är att han eller hon får vända sig till Skolverket. Ett tredje alternativ är att den arbetssökande själv inhämtar ett registerutdrag som han eller hon lämnar till arbetsgivaren.

Den arbetssökande inhämtar själv ett registerutdrag från RPS

Det finns flera skäl för metoden att låta arbetssökande själva inhämta registerutdrag. Om den som skall kontrolleras inhämtar utdragen har han fullständig kontroll över vilka uppgifter som arbetsgivaren får tillgång till. Någon osäkerhet i detta avseende behöver inte råda. För det fall utdraget innehåller uppgifter som den arbetssökande inte vill lämna ut kan han eller hon avstå från att anta ett erbjudande om anställning. Kontrollen över uppgiftslämnandet innebär att integritetsintrånget kan anses mindre än om utdragen inhämtas av någon annan.

En ordning där den arbetssökande själv får inhämta utdrag underlättar också i ett avseende den praktiska hanteringen hos RPS. Några problem med kontroll av behörigheten hos den som begär att få utdrag uppkommer inte (se avnitt 6.4.1). Men istället uppkommer en annan praktiskt viktig fråga: Skall utdrag endast lämnas till den som på något sätt kan visa att han verkligen erbjudits en relevant anställning? Om utdrag lämnas utan sådana krav kan följden bli att utdragen kommer till användning för andra ändamål än de avsedda, t.ex. vid ansökan om helt andra arbeten. Detta måste anses olämpligt; bruket av registerutdrag bör enligt vår mening vara så litet som möjligt. Samtidigt kan risken för en annan användning än den avsedda inte anses särskilt stor. I synnerhet om utdragen endast innehåller uppgifter om ett begränsat antal brottstyper är de av mindre nytta utanför det avsedda området. De flesta andra arbetsgivare än de avsedda och exempelvis hyresvärdar skulle inte få den information de kan förväntas vara intresserade av.

Däremot finns en annan risk som vi bedömer som större. Om det blir vedertaget att arbetssökande som erbjuds anställning inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen avkrävs registerutdrag kan en sådan ordning sprida sig till andra delar av arbetsmarknaden. Arbetsgivare inom helt andra verksamhetsområden kan då komma att avkräva arbetssökande utdrag som inhämtas med stöd av den rätt var och en har att få utdrag om sig själv. En sådan rätt finns för närvarande beträffande det allmänna kriminalregistret. Också enligt de lagförslag som håller på att utarbetas kommer var och en att ha möjlighet att få utdrag om sig själv ur både belastnings- och misstankeregistren. De verksamheter där vi föreslår registerkontroll utgör en inte obetydlig del av den svenska arbetsmarknaden, i runda tal finns det ca 340 000 anställda inom verksamheterna. Det går därför inte att bortse från risken att förfarandet sprider sig. En sådan utveckling är inte önskvärd. Konsekvenserna för återanpassningen av personer som dömts för brott skulle vara mycket negativa.

I Norge sker en kontroll av att den som begär en politiattest erbjudits ett arbete, se avsnitt 4.2.2. När någon där begär en attest måste han visa upp en kopia av ett erbjudande om anställning. En motsvarande ordning kan införas här beträffande utdrag som särskilt utformats för lämplighetsprövning inom de aktuella verksamheterna. Alternativt kan det begäras att arbetsgivaren på en särskild blankett intygar att den arbetssökande erbjudits anställning. Ett oriktigt intygande skulle vara straffbart som osant intygande enligt 15 kap. 11 § brottsbalken. Detta kan även bidra till att inskräpa att krav på företeende av registerutdrag endast bör förekomma i fall då det är särskilt tillåtet. På detta sätt minskas risken för att registerutdragen används på andra områden än de avsedda.

Arbetsgivaren inhämtar registerutdrag från RPS

Genom metoden att låta arbetsgivare vända sig till RPS undviks i möjligaste mån att företeende av registerutdrag blir ett förfarande som sprider sig till andra delar av arbetsmarknaden. Detta är ett tungt vägande skäl för denna metod. En ordning där arbetsgivare inhämtar registerutdrag passar väl in i såväl den nuvarande som den föreslagna nya registerlagstiftningen. Metoden står också bäst i överensstämmelse med vad som gäller på andra områden. I de fall där registerkontroll för närvarande förekommer inhämtas registeruppgifterna av den som skall utföra kontrollen. Det enda undantaget är utdrag som en enskild i vissa fall kan behöva för användning i andra länder.

En nackdel med en ordning där arbetsgivarna inhämtar registerutdrag är de tidigare skisserade problemen med behörighetskontrollen, (se avsnitt 6.4.1). Enklaste sättet att lösa problemen är förmodligen att behörighetshandlingar alltid bifogas en begäran om registerutdrag. När det gäller enskilda arbetsgivare skulle det också vara nödvändigt att bifoga handlingar som visar att man verkligen driver en sådan verksamhet som ger rätt att få utdrag om arbetssökande.

Beträffande enskilda arbetsgivare tillkommer att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ett tämligen stort antal friskolor (ca 300 stycken), kooperativa daghem och andra enskilda arbetsgivare skulle få möjlighet att inhämta integritetskänsliga registeruppgifter. Ju fler som kan inhämta registeruppgifter, desto större är risken för missbruk av denna möjlighet. Risken för att obehöriga skulle försöka få tillgång till registeruppgifter skulle emellertid kunna minskas genom ett krav på den arbetssökandes skriftliga samtycke till registerkontroll. Ett krav på samtycke skulle också innebära att den arbetssökande aktivt får ta ställning till om kontroll skall utföras eller inte. Detta skulle bidra till att minska integritetsintrånget.

En möjlighet är att låta kommuner inhämta utdrag såväl för egen räkning som för enskilda arbetsgivare. Problemen med behörighetskontrollen hos RPS skulle då minska även om de skulle kvarstå beträffande kommunernas företrädare. En nackdel är att det hos kommunerna skulle krävas en särskild organisation för uppgiftslämnandet till de enskilda arbetsgivarna. Dessutom skulle de integritetskänsliga uppgifterna passera via fler personer vilket framstår som betänkligt, särskilt i mindre kommuner.

Arbetsgivaren inhämtar uppgifter genom Skolverket

Också metoden att låta arbetsgivare vända sig till Skolverket har den fördelen att man minskar risken för att förfarandet att avkräva arbetsökande registerutdrag kommer till användning på andra delar av arbetsmarknaden. Men den har även nackdelar. De skisserade problemen med behörighetskontroll uppkommer hos Skolverket istället för hos RPS, se ovan. Mot detta kan anföras att det borde ligga närmare till hands för Skolverket att hålla sig ajour med vilka arbetsgivare som finns inom de aktuella verksamheterna, vilket skulle kunna underlätta kontrollen.

Metoden skulle kräva en särskild administration hos Skolverket. Inhämtandet av uppgifter skulle visserligen kunna genomföras på så sätt att verket fick datoriserad direktåtkomst till det eller de aktuella registren. Men en särskild organisation skulle ändå behövas för att inhämta och vidarebefordra uppgifterna. Metoden skulle alltså vara förenad med kostnader. En ytterligare nackdel är att förfarandet skulle framstå som omständligt.

I den mån Skolverket endast vidarebefordrar uppgifter är det svårt att se några större fördelar med metoden jämfört med att arbetsgivarna får vända sig direkt till RPS. En variant är emellertid att Skolverket inte vidarebefordrar registeruppgifterna. Skolverket skulle istället uttala sig om den omfrågade personens lämplighet för arbete med barn eller ungdomar, dvs. utfärda en form av vandels- eller lämplighetsintyg grundat på registeruppgifter. En fördel är att en nyanserad bedömning då kan åstadkommas. Detta innebär i sin tur att registersökningarna skulle kunna omfatta fler brottstyper än om varje registeranteckning lämnas vidare till arbetsgivaren. Om registeranteckningarna lämnas vidare bör ju utdragen endast innehålla uppgifter om brott som redan i sig tyder på olämplighet. En särskild fördel med användandet av lämplighetsintyg är att integritetskänsliga registeruppgifter inte sprids till arbetsgivarna.

Den avgörande nackdelen med att låta arbetsgivare inhämta registeruppgifter genom Skolverket är att det ligger helt utanför verkets nuvarande arbetsuppgifter att befatta sig med anställningsfrågor. Skolverkets uppgifter består idag främst av att följa upp och utvärdera skolväsendet och barnomsorgen samt av tillsyn över skolväsendet, barnomsorgen och undervisningen vid fristående skolor, se förordningen (1991:1121) med instruktion för Statens skolverk (omtryckt i SFS 1997:1217). Om Skolverket skulle uttala sig om arbetssökandes lämplighet skulle verket dessutom i praktiken få en vetorätt beträffande varje anställning inom de aktuella verksamheterna. Detta skulle vara en återgång till ett centraliserat anställningsförfarande. Beträffande lärare har utvecklingen gått i motsatt riktning, dvs. mot decentralisering av

beslut i anställningsfrågor. Därtill kommer att i vart fall om Skolverkets uttalande grundade sig på bedömningar, skulle det krävas en möjlighet för arbetstagaren att överklaga Skolverkets beslut att förklara honom eller henne olämplig. Dessutom skulle förfarandet vara både tids- och resurskrävande.

Ett ytterligare alternativ är att Skolverket istället för att utfärda ett lämplighetsintyg gör en bedömning av vilka registeruppgifter som skall lämnas vidare. I de fall då det fanns en registeranteckning om en person skulle Skolverket närmare utreda om uppgiften i det enskilda fallet hade någon betydelse för lämplighetsprövningen. Om så ansågs fallet skulle uppgiften lämnas till arbetsgivaren, annars inte. På detta sätt undviks att Skolverket får en vetorätt i anställningsfrågor. I övrigt har metoden samma för- och nackdelar som den ovan skisserade varianten med lämplighetsintyg.

Vårt ställningstagande är att arbetssökande själva skall inhämta utdrag

Metoden att låta arbetssökande själva inhämta utdrag är det enklaste sättet att genomföra registerkontroll. Den kontrollerade får därmed fullständig kontroll över uppgiftslämnandet vilket gör denna metod till den minst integritetskränkande. Båda de skisserade metoderna där arbetsgivarna inhämtar utdrag framstår som betydligt mer omständliga och arbetskrävande. Den enda påtagliga fördelen, såvitt vi kan bedöma, med dessa metoder är att risken för ett utökat användande av registerutdrag därigenom blir mindre. Enligt vår uppfattning är inte detta tillräckligt för att införa en sådan ordning. Vi anser således att skälen för att de arbetssökande själva skall inhämta utdrag som lämnas till arbetsgivaren överväger.

Om användandet av registerutdrag sedan sprider sig till delar av arbetsmarknaden där det inte är särskilt föreskrivet att kontroller skall göras, kan det övervägas att straffbelägga eller på något annat sätt ingripa för att förhindra sådana förfaranden. Risken för att utnyttjandet av registerutdrag sprider sig kanske inte heller skall överdrivas. Möjligheterna för enskilda att få registerutdrag om sig själva har funnits under många år. Såvitt framkommit vid våra samarbetsamtal förekommer ändå inte i någon nämnvärd omfattning att denna rätt missbrukas. I detta sammanhang kan det framhållas vad som anfördes i propositionen "Polisens register" om oönskad användning av registerutdrag och möjligheterna att ingripa mot sådan. Där sägs att det inte hittills framkommit något som tyder på att missbruk förekommer i sådan omfattning att det föranleder regeringen att överväga om rätten för den

enskilde att ta del av de uppgifter som finns om honom eller henne bör lösas på något annat sätt än genom registerutdrag (se prop. 1997/98:97, s. 84 f., jfr.även avsnitt 4.3.1).

Vi föreslår alltså en ordning där arbetssökande själva inhämtar registerutdrag och sedan lämnar dessa till arbetsgivaren. Frågan om kontroll av att den enskilde verkligen erbjudits arbete bör lösas genom föreskrifter som utfärdas av RPS.

7.2.4 Belastningsuppgifter om sexualbrott och vissa andra brott

Utdragen bör endast innehålla sådana belastningsuppgifter som är nödvändiga för lämplighetsprövning av arbetssökande inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Utdragen skall alltså innehålla uppgifter om sexualbrott och andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor såsom mord, dråp, grov misshandel och barnpornografibrott. Uppgifter om sådan misshandel som inte bedömts som grov bör inte framgå av registerutdragen.

En ny typ av begränsade registerutdrag bör införas

Av de olika delfrågorna rörande registerkontrollens omfattning och utförande är frågan om utdragens innehåll den kanske viktigaste. Frågan rör å ena sidan effektiviteten i kontrollen. Ju fler brottstyper och och ju äldre uppgifter som tas med i registerutdragen, desto bättre underlag får arbetsgivaren för sitt beslut i anställningsfrågan (jfr. avsnitt 7.2.6 och 8.1). Å andra sidan är frågan av grundläggande betydelse för integritetsintrångets omfattning och möjligheterna för dömda personer att återanpassas. Ju fler brott som skall anges i ett utdrag, desto större är integritetsintrånget. Varje uppgift om brottslighet försvårar, eller gör det omöjligt, för en straffad person att få ett arbete.

I den allmänna debatten och även i de samråd vi haft med myndigheter och organisationer har det påpekats att det redan för närvarande är möjligt att kräva att den som söker anställning skall förete ett utdrag ur kriminalregistret avseende sig själv. Utdrag ur registret är inte begränsade och kan inte heller med nuvarande regler begränsas till att avse vissa typer av brott. Ett kriminalregisterutdrag kan således innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för bedömning av en persons lämplighet för arbete med barn och ungdomar. Med hänsyn till den personliga integriteten är det därför direkt olämpligt att begära att personer som söker anställning skall visa upp sådana utdrag. Utdragen

är inte heller avsedda att användas för lämplighetsprövning. När rätten för enskilda att få utdrag om sig själva infördes ansågs en sådan användning som ett missbruk (se avsnitt 4.3.1).

Även beträffande de föreslagna belastnings- och misstankeregistren kommer enkilda att kunna få utdrag om sig själva (se avsnitt 4.3.2). Syftet är också i dessa fall att ge insyn i registren och inte att utdragen skall användas vid lämplighetsprövningar (se prop. 1997/98:97, s. 47 f.f. och 67 f.). Såvitt framgår av propositionen kommer de utdrag som lämnas för att bereda insyn i registren inte att kunna begränsas till vissa typer av brott.

Som vi redan framhållit måste utgångspunkten vara att skyddet för barnen och ungdomarna skall sättas i första rummet. Med detta för ögonen bör de uppgifter som lämnas vid registerkontrollen begränsas så långt det är möjligt utan att kontrollens effektivitet går förlorad. En ny typ av registerutdrag bör alltså införas. Innehållet i utdragen skall vara särskilt avpassat med hänsyn till att arbetsgivare skall vara skyldiga att kräva att arbetssökande skall överlämna ett utdrag. Utdragen skall därför endast innehålla sådana uppgifter som är nödvändiga för lämplighetsprövning av arbetssökande inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Med belastningsuppgifter avses uppgifter om domar, godkända strafförelägganden, godkända förelägganden om ordningsbot och andra fall då någon ålagts påföljd för brott. I det följande ger vi synpunkter på vilka belastningsuppgifter man bör överväga att ta med i de registerutdrag som skall lämnas av arbetssökande. Belastningsuppgifter finns för närvarande i person- och belastningsregistret men avsikten är att uppgifterna i framtiden skall finnas i det särskilda belastningsregistret. Så som förslaget till lagen om belastningsregister är uppbyggt skall det inte i lag föreskrivas i vilken utsträckning uppgifter för lämplighetsprövning i olika fall skall lämnas ur belastningsregistret (jfr. 6 och 9 §§ i lagförslaget, prop. 1997/98:97). Istället ankommer det på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att föreskriva i vilken utsträckning uppgifter skall lämnas (se avsnitt 4.3.2). I detta avseende bör i princip inte något annat gälla för utdrag avsedda för lämplighetsprövning inom de för oss aktuella verksamheterna. Det bör dock i lag anges att sådana utdrag endast skall innehålla uppgifter som kan vara av betydelse vid lämplighetsprövning med syfte att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar.

De föreskrifter som reglerar person- och belastningsregistrets användning kommer, av allt att döma, att ersättas av den nya registerlagstiftningen. Vi avser därför inte att lämna något förslag till ändringar i föreskrifterna rörande person- och belastningsregistret. Eftersom det ännu inte finns något förslag till förordning om det nya belastningsre-

gistret lämnar vi inte heller något direkt förslag i denna del. Istället ger vi, som sagt, i detta avsnitt synpunkter på vilka uppgifter som enligt vår mening bör ingå i registerutdragen.

Frågor om uppgifter om brottsmisstankar behandlas i följande avsnitt.

Registeranteckningar om alla sexualbrott bör framgå

Om arbetsgivare kan få uppgifter om arbetssökandes eventuella registeranteckningar om sexualbrott mot barn stärks barnens skydd mot sexuella övergrepp (se avsnitt 6.2.2). Det står därför enligt vår mening helt klart att uppgifter om alla sexualbrott mot barn bör framgå av registerutdragen.

När det sedan gäller sexualbrott mot vuxna kan det inte lika generellt sägas att ett sådant brott innebär att man visat sig olämplig för arbete med barn eller ungdomar. Men om registerkontrollen omfattar även sådana brott kommer också olämpliga personer att fångas in, t.ex. personer som i tidigare anställningar i arbete med ungdomar uppträtt olämpligt och dömts härför. Det måste här framhållas att de verksamheter där vi föreslår registerkontroll av arbetssökande också innefattar gymnasieskolan. Uppgifter om sexualbrott mot vuxna kan säkerligen ofta bidra till bedömningen av en persons lämplighet för arbete med ungdomar i grundskolans högre årskurser och i gymnasiet. Här bör också beaktas att sexuellt ofredande mot tonårsflickor synes vara den vanligaste formen av sexuellt övergrepp inom de aktuella verksamheterna. Sammantaget anser vi att det finns tillräckliga skäl för att registerutdragen skall innehålla uppgifter om alla sexualbrott och om försök till sådana brott (jfr. avsnitt 6.2.3).

Registeranteckningar om vissa andra brott bör framgå

Härefter är frågan vilka brott i övrigt som bör framgå av utdragen. När det gäller uppgifter om misshandel finns det anledning att skilja på grov misshandel (3 kap. 6 BrB) och misshandel som inte bedömts som grov (3 kap. 5 § BrB). Uppgifter om den senare typen kan troligen endast i undantagsfall bidra till bedömningen av en persons lämplighet för arbete med barn eller ungdomar, se avsnitt 6.2.4. Det måste också beaktas att antalet personer som döms för misshandel är avsevärt mycket större än antalet som döms för sexualbrott. Om uppgifter lämnas även om misshandel skulle det alltså förekomma betydligt oftare att registerutdragen innehöll någon anteckning. Varje anteckning försvårar

för personen ifråga att få arbete. Detta gäller oavsett om anteckningen i det enskilda fallet har någon betydelse för bedömningen av personens lämplighet eller inte.

Uppgifter om misshandel som inte ansetts som grov skulle innebära många integritetsintrång och försvåra återanpassning av ett relativt stort antal dömda. Samtidigt skulle de mera sällan bidra till att stärka skyddet för barn och ungdomar. Vår bedömning är att det inte finns tillräckligt starka skäl för att låta registerutdragen innefatta uppgifter om misshandel som inte bedömts som grov.

Annorlunda förhåller det sig med personer som dömts för vissa andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor. Här avses de grävsta formerna av våldsbrott, dvs. mord (3 kap. 1 § BrB), dråp (3 kap. 2 § BrB) och grov misshandel samt människorov (4 kap. 1 § BrB), grovt rån (8 kap. 6 § BrB) och barnpornografibrott (16 kap. 10 a § BrB). Om uppgifter om dessa brott tas med i registerutdragen stärks enligt vår mening barns och ungdomars skydd mot övergrepp (se avsnitt 6.2.4). Eftersom endast ett mindre antal personer döms för brottstyperna innebär utlämnandet av uppgifterna inte något stort antal integritetsintrång. Uppgifter om dessa brott bör därför framgå av registerutdragen.

Övrigt synpunkter på registerutdragens innehåll

Vid en registersökning avseende sexualbrott kan det visa sig att den omfrågade personen straffats för såväl sexualbrott som andra brott vilka inte omfattats av registersökningen. I ett sådant fall är det tekniskt sett enklast att låta utdraget omfatta samtliga anteckningar om brottslighet (se avsnitt 6.4.2). Ett sådant fullständigt utdrag skulle i och för sig kunna bidra till en arbetsgivares möjligheter att bilda sig en helhetsuppfattning av personen ifråga. Det kan också anföras att redan det förhållandet att ett registerutdrag innehåller en uppgift om sexualbrott kan förmodas leda till att den arbetssökande avstår från att söka arbete inom de aktuella verksamheterna. Uppgifter om eventuell ytterligare brottslighet har då mindre betydelse. Dessa skäl är enligt vår mening ändå inte tillräckliga för att låta fler uppgifter än nödvändigt ingå i utdragen. På grund av integritetshänsyn bör uppgifterna i utdragen begränsas så långt det är möjligt med beaktande av registerkontrollens syfte.

Sammanfattningsvis anser vi att registerutdragen endast skall innehålla uppgifter om sexualbrott samt om mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott samt om försök till sådana brott, i den mån försök är straffbart.

Här bör påpekas att det i utdrag från person- och belastningsregistret inte tas med uppgifter om anteckningar sedan vissa tider förflutit. En anteckning om böter tas inte med sedan fem år förflutit från domen, beslutet eller godkännande av strafföreläggande eller ordningsbot. När det gäller bl.a. villkorlig dom och skyddstillsyn är tiden tio år från domen eller beslutet. För uppgifter om fängelse är tiden tio år från frigivningen. Om det före utgången av de angivna tiderna görs en ny anteckning beträffande samma person får dock båda anteckningarna tas med i utdraget så länge någon av dem får tas med. Det sagda framgår av 7 § polisregisterlagen. Förslaget till nytt belastningsregister innebär i detta avseende inte några förändringar i vilka uppgifter som kommer att framgå av registerutdragen. Uppgifterna skall emellertid enligt förslaget gallras ur registret istället för som för närvarande endast utelämnas från utdragen. Detta framgår i 17 § i förslaget till belastningsregister, prop. 1997/98:97. Frågorna har behandlats i avsnitt 4.3.

De flesta av de brott vi anser bör framgå av registerutdragen har endast fängelse i straffskalan. Detta innebär att påföljden för den som döms normalt skall vara fängelse, skyddstillsyn eller villkorlig dom. Beträffande brotten sexuellt ofredande, förförelse av ungdom och barnpornografibrott ingår både böter och fängelse i straffskalan. Påföljden kan då bli antingen böter eller någon av de tidigare nämnda.

En konsekvens av reglerna om gallring är att den tid en viss typ av uppgift finns med i belastningsregistret kan variera. Uppgiften finns med längre än annars om man upprepade gånger döms för brott. Beträffande den som t.ex. döms för ett sexualbrott och efter avtjänat fängelsestraff döms för något helt annat brott kommer registeranteckningen om sexualbrottet att finnas kvar längre än tio år från frigivningen. Uppgiften om sexualbrottet kommer då att synas under en längre tidsperiod i ett registerutdrag än motsvarande uppgift för den som endast dömts för ett sexualbrott. För att undvika denna skillnad kan det särskilt föreskrivas att uppgifter överstigande en viss ålder inte i något fall skall tas med i registerutdrag avsedda för anställningsförfaranden inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

Det är viktigt att den som i ett anställningsförfarande får ett registerutdrag får klart för sig att registerutdragen inte innehåller uppgifter om t.ex. alla domar om sexualbrott. Man måste känna till att domarna inte syns i utdragen sedan de ovan angivna tiderna förflutit. Detta bör anges i utdragen. På så sätt kan det undvikas att felaktiga slutsatser dras av ett blankt registerutdrag.

Här bör anmärkas att valet av vilka brott som skall ingå i utdragen också har konsekvenser för hur registerkontrollen i övrigt utformas. Om endast brott mot barn skall anges måste det i registren föras in

uppgifter om målsägandens ålder. Alternativt måste RPS vid utfärdandet av utdragen utreda målsägandens ålder.

7.2.5 Uppgifter om misstankar

Arbetsökande skall lämna registerutdrag som innehåller uppgifter om brottsmisstankar som lett till att åtal väckts. I andra fall skall uppgifter om misstankar inte framgå.

Om uppgifter om brottsmisstankar inte framgår av de registerutdrag en arbetssökande skall lämna kan följden bli att en person som står under misstanke för t.ex. ett sexualbrott får arbete med barn eller ungdomar. Det kan sedan visa sig att han döms. Sådana händelseförlopp bör så långt som möjligt undvikas. Det måste emellertid poängteras att uppgifter om misstankar är minst lika integritetskänsliga som uppgifter om domar, strafförelägganden och liknande, se avsnitt 6.3.4.

Integritetsskyddsaspekterna skall här, liksom i övrigt, vägas mot intresset att stärka skyddet för barnen och ungdomarna. Utfallet av en sådan avvägning är långt ifrån självklart. Vi föreslår en lösning som innebär att arbetsökande skall lämna registerutdrag som innehåller uppgifter om misstankar som lett till att åtal väckts. I andra fall skall uppgifter om misstankar inte framgå av utdragen. När åtal väckts har en åklagare gjort bedömningen att det finns så starka bevis för brott att han kan motse en fällande dom. Detta innebär att en kontroll av uppgifterna gjorts. Uppgifterna om misstankarna kommer dessutom att framgå av utdragen endast under en begränsad tid, från åtal till dom.

Uppgifter om misstankar skall gallras ur det nya misstankeregistret sedan en domstol meddelat en frikännande dom som vunnit laga kraft. Enligt förslaget till lag om misstankeregister skall en uppgift gallras också bl.a. om en förundersökning lagts ned utan att åtal väckts och när ett väckt åtal lagts ned. Detta framgår av 13 § i förslaget till lag om misstankeregister (se prop. 1997/98:97). För närvarande gäller för person- och belastningsregistret att uppgifter skall utgå vid frikännande dom. En uppgift som tagits in i ett polisregister skall också utgå bl.a. om en misstanke som antecknats inte längre föreligger. Se 14 § polisregisterkungörelsen (1969:38). Frågorna har behandlats i avsnitt 4.3.

När det gäller urvalet av brottstyper som skall framgå av registerutdragen bör bedömningen givetvis vara densamma för misstanke- som belastningsregistret. På samma sätt som beträffande belastningsregistret ankommer det på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, att föreskriva i vilken utsträckning uppgifter ur misstankeregistret skall lämnas, jfr. föregående avsnitt.

Av utdragen bör framgå i vilken utsträckning uppgifter om misstankar finns med, (se avsnitt 6.6).

7.2.6 Anställningsförbud bör inte införas

Det bör inte vara förbjudet att anställa personer som har registeranteckningar om de aktuella brottstyperna. Arbetsgivaren bör alltid ha frihet att göra sin egen bedömning av eventuella registeranteckningar.

Följden av att en arbetssökande har en registeranteckning om ett brott skulle kunna vara ett förbud mot anställning. I Norge gäller en sådan ordning. Där råder ett förbud att anställa personer som någon gång dömts för ett sexualbrott mot barn. Inte heller personer som står under misstanke för ett sådant brott får anställas.

Som antytts tidigare i framställningen bör enligt vår mening ett anställningsförbud inte införas. Alternativet till anställningsförbud är att låta uppgiften om brottet utgöra en del av arbetsgivarens underlag för bedömningen av anställningsfrågan. Ett system med anställningsförbud framstår som alltför stelbent och kan i vissa fall leda till orimliga konsekvenser. Detta gäller särskilt som vårt förslag innebär att uppgifter inte skall lämnas bara om sexualbrott mot barn.

Det kan förutsättas att personer som har registeranteckningar om sådana brott som framgår av de utdrag som skall lämnas till arbetsgivaren sällan kommer att söka arbeten som innebär att utdrag måste företes. I de fall där en person med en anteckning ändå söker ett arbete kan det vara så att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att man kan bortse från registeranteckningen. Arbetsgivaren bör ha en möjlighet att göra den bedömningen. Detta är knappast förenat med någon risk för att olämpliga personer som annars inte fått anställning får det. Det kan förutsättas att arbetsgivare kommer att vara utomordentligt försiktiga när det gäller att anställa personer dömda för sexualbrott.

7.3 Personer som driver enskild verksamhet

Fysiska personer som avser att bedriva en förskola, ett fritidshem, verksamhet som motsvarar förskoleklassen eller en friskola måste lämna registerutdrag innan de får tillstånd eller motsvarande för verksamheten. Företrädare för juridiska personer som avser att driva en sådan verksamhet skall också lämna utdrag innan tillstånd beviljas.

Det kan förekomma att enskilda fysiska personer driver förskolor, skolor och skolbarnsomsorg. Den som själv driver en verksamhet är inte anställd och kommer inte att kontrolleras enligt de regler om registerkontroll av arbetssökande som vi föreslår. Däremot omfattas de som anställs av enskilda fysiska personer av dessa regler. Den som driver verksamheten arbetar normalt sett också i denna. Det är därför lika angeläget att den som driver verksamheten kontrolleras som att arbetssökande kontrolleras. Vi föreslår därför att det införs regler om registerkontroll av fysiska personer som avser att driva förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg.

Reglerna bör utformas som krav på att registerutdrag skall lämnas innan tillstånd, godkännande respektive förklaring om rätt till bidrag meddelas. Detta innebär att det ankommer på kommunerna att kontrollera registerutdrag beträffande personer som vill bedriva förskolor och skolbarnsomsorg medan Skolverket skall kontrollera dem som vill driva friskolor (se avsnitt 4.2.3).

Vi föreslår vidare att företrädare för juridiska personer som söker tillstånd eller motsvarande skall kontrolleras på samma sätt som fysiska personer som söker tillstånd. Den situationen kan annars uppkomma att en styrelseledamot i ett aktiebolag endast blir kontrollerad av sig själv innan han eller hon börjar arbeta i verksamheten.

7.4 Anställda

7.4.1 Redan anställda bör inte kontrolleras

Av hänsyn till främst den personliga integriteten bör redan anställda inte kontrolleras.

Ovan har behandlats frågor om kontroll av arbetssökande och personer som avser att driva olika verksamheter. Frågan huruvida kontroll skall

genomföras, och i så fall hur, ställer sig något annorlunda när det gäller personer som redan är anställda.

Lämplighetsprövning äger rum i samband med rekryteringen av personal. Sedan någon anställts måste lämplighetsprövningen i princip anses avslutad. Förmodligen skulle registerkontroller därefter upplevas som mycket integritetskränkande. Den som är anställd har inte, som en arbetssökande, någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. Vår bedömning är att registerkontroller av anställda kan skapa ett dåligt arbetsklimat där de anställda känner sig ständigt misstänkliggjorda.

När det gäller frågan om skyldighet att kontrollera redan anställda får också praktiska frågor en annan vikt än när det gäller arbetssökande. För närvarande finns i grova tal omkring 340 000 personer anställda inom de aktuella verksamheterna. Att genomföra en kontroll av alla som är anställda skulle därför kräva ett omfattande arbete. Enligt RPS skulle det krävas att begäran om registerkontroll lämnades i ett sammanhang för samtliga personer i någon datoriserad form. Registerutdragen skulle sedan knappast heller kunna begränsas till att avse vissa brottstyper. Om registersökningen genomfördes beträffande vissa typer av brott skulle fullständiga registerutdrag lämnas avseende de som finns antecknade för de brotten. Till detta kommer att det framstår som närmast orimligt att genomföra en sådan masskontroll som det skulle bli fråga om.

Om arbetsgivare i stället för skyldighet skulle få möjlighet att i vissa fall kontrollera anställda uppstår andra svårigheter. För det fall den anställda själv skall inhämta registerutdrag måste det bedömas vilken följderna blir för den som vägrar. Särskilda sanktioner skulle kunna införas. Det skulle också vara möjligt att avstå från detta. En arbetsgivare skulle då få dra de slutsatser och vidta de åtgärder inom arbetsrättens ramar som ansågs befogade i anledning av en vägran. Om i stället arbetsgivaren ges möjlighet att själv inhämta utdrag uppkommer de praktiska svårigheterna som är knutna till behörighetskontrollen (se avsnitt 6.4.1). Därtill kommer att osäkerhet kan uppstå runt vilka uppgifter arbetsgivaren får tillgång till.

Det måste också övervägas om det särskilt skall regleras i vilka fall kontroll får äga rum. Detta skulle innebära svåra gränsdragningsfrågor och framstår därför inte som lämpligt. Alternativt kan det lämnas åt arbetsgivaren att i varje enskilt fall avgöra om kontroll skall äga rum, vilket inte heller framstår som en bra lösning.

Det finns i huvudsak två situationer då det skulle kunna anses särskilt berättigat med registerkontroll av anställda. Den ena är om det uppkommer anledning att anta att en anställd dömts eller misstänks för övergrepp utanför tjänsten eller i en tidigare anställning. Den andra är om en viss anställd som inte tidigare kontrollerats i stor utsträckning

skall arbeta ensam med barn under sådana förhållanden att andra inte har någon insyn i arbetet.

Det förstnämnda fallet torde inte utgöra skäl för att möjliggöra kontroll av anställda. Uppstår konkreta misstankar om att en anställd dömts eller misstänks för brott utanför sin nuvarande anställning är det förmodligen också möjligt att ta reda på hur det förhåller sig med detta, utan tillgång till registeruppgifter. Det är i en sådan situation arbetsledningens ansvar att, om det anses befogat, ta upp frågan med den som utpekats och försöka bringa klarhet i saken.

Däremot kan det kanske någon gång finnas behov av att kontrollera någon som skall arbeta ensam med barn och som inte kontrollerats förut. Det bör emellertid i princip undvikas att någon arbetar ensam med barn utan att någon har insyn i verksamheten. Arbetet bör så långt det är möjligt organiseras på ett sådant sätt som främjar öppenhet (se avsnitt 8.2).

Sammantaget är vår inställning att det finns starka skäl både mot en skyldighet och mot en möjlighet för arbetsgivare att kontrollera redan anställda personer. Även om det någon gång kan finnas ett behov av kontroll väger de inledningsvis anförda integritetshänsynen tyngre. Vi föreslår därför inte några regler om kontroll av redan anställda.

7.4.2 Expediering av domar till arbetsgivare

Domstolarna bör inte ges skyldighet att expediera domar mot anställda inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg till den dömdes arbetsgivare.

Ett alternativt sätt för kontroll av anställda inom de aktuella verksamheterna är att se till att arbetsgivarna får veta om en anställd döms för vissa typer av brott. Detta kan göras genom att domstolarna åläggs att expediera domar om vissa typer av brott till arbetsgivarna eller till någon central tillsynsmyndighet. En motsvarande ordning gäller för vissa legitimerade yrkesutövare inom hälso- och sjukvården. Domar rörande brott i tjänsten av sådana yrkesutövare skall expedieras till Socialstyrelsen.

Enligt uppgifter vi fått från Domstolsverket finns det stora brister i expediering av domar till Socialstyrelsen. Det kan därför inte anses lämpligt att införa särskilda regler för expediering av domar mot anställda inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. En särskild svårighet är att det i varje enskilt fall skulle krävas utredning om den dömdes anställningsförhållanden enbart i syfte att utröna om en eventuell fällande dom skall expedieras till arbetsgivaren eller till en till-

synsmyndighet. Domstolarna skulle också få ta ställning till om arbetsgivaren ifråga hör till dem som skall ha del av domar.

7.5 Registerkontroller inom verksamheter som drivs på entreprenad m.m.

Den som erbjuds anställning hos någon som enligt ett entreprenadavtal utför en kommuns uppgifter inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen eller förskoleklassen bör omfattas av regler om registerkontroll. Detsamma bör i vissa fall gälla den som erbjuds anställning hos en arbetsgivare som bedriver undervisning enligt avtal som ingåtts med stöd av lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Även fysiska personer och företrädare för juridiska personer som träffar ett entreprenadavtal med en kommun eller landsting bör kontrolleras.

Lika väl som det finns anledning att utföra registerkontroll av den som erbjuds anställning hos huvudmannen kan det finnas skäl att kontrollera vissa andra kategorier av personer. Det gäller personer som utan att vara anställda av huvudmannen uppehåller sig där någon aktuell verksamhet bedrivs under verksamhetens öppettider.

En grupp utgörs av personer som utför uppgifter som offentliga organ lagt ut på entreprenad. Det är vanligt att städning, fastighetsservice och liknande utförs på entreprenad av enskilda fysiska och juridiska personer. De som utför arbetsuppgifterna är inte anställda av huvudmannen för verksamheten utan av den som träffat entreprenadavtalet med huvudmannen.

En kommun kan också sluta avtal med någon annan om att utföra kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och förskoleklassen (se 2 a kap. 5 § andra stycket och 2 b kap. 2 § tredje stycket skollagen). Genom ett sådant avtal kan kommunen lägga ut hela de nämnda verksamheterna på entreprenad. En verksamhet som en enskild fysisk eller juridisk person utför på entreprenad faller inte under skollagens bestämmelser om enskilt bedrivna verksamheter. Kommunen anses fortfarande driva verksamheten. De som arbetar i verksamheten är emellertid inte anställda av kommunen utan av den som har träffat avtalet med kommunen.

Undervisning inom skolan kan bedrivas på entreprenad enligt lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan. Med stöd av lagen kan kommuner och landsting träffa avtal som innebär att enskilda fysiska eller juridiska personer skall bedriva viss undervisning inom främst gymnasieskolan (se 1 och 2 §§ i den nämnda lagen). Det före-

kommer att stora delar av undervisningen på vissa gymnasieprogram bedrivs av enskilda som har sin verksamhet huvudsakligen inriktad på att bedriva undervisning. Praktiskt orienterad undervisning kan också bedrivas på företag vars verksamhet inte är särskilt inriktad på undervisning, t.ex. verkstadsföretag.

Den som erbjuds anställning av någon som bedriver undervisning eller annan verksamhet på entreprenad omfattas inte av de regler om registerkontroll som vi föreslår beträffande personer som erbjuds anställning inom offentlig verksamhet. De omfattas inte heller av reglerna om kontroll inom verksamhet som enskilda bedriver i egen regi. De som redan är anställda inom ett företag som utför verksamhet på entreprenad omfattas givetvis inte heller.

Det finns också helt andra kategorier av personer som utan att vara anställda uppehåller sig där förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg bedrivs. Det kan vara studenter på lärararhögskolor som gör sin praktik. När det gäller föräldrakooperativa daghem förekommer det att föräldrar i större uträkning regelbundet arbetar inom verksamheten under dess öppettider. Vuxna familjemedlemmar hos den som driver ett familjedaghem kan också uppehålla sig i hemmet under tider då barnen vistas där. De här nämnda kategorierna av personer omfattas inte av de regler om registerkontroll vi föreslår.

Vi anser att det skulle föra för långt att införa regler om kontroll av samtliga de nämnda kategorierna av personer. Ur integritetssynpunkt skulle det vara särskilt betänkligt att kontrollera föräldrar med barn på kooperativa daghem och medlemmar i familjen hos den som driver ett familjedaghem. Också beträffande personer som redan är anställda i företag som enligt avtal utför uppgifter i de aktuella verksamheterna ter sig registerkontroller särskilt integritetskränkande. Den som är anställd i ett städföretag och t.ex. städar på ett kontor har kanske inte något inflytande över huruvida han eller hon istället skall börja städa på en skola. Därmed är det inte heller möjligt att förutse att man skall underkastas en registerkontroll.

En rimlig avgränsning är enligt vår mening att kontrollregler skall gälla för verksamheter som är jämförliga med de som kommunerna och andra offentliga organ driver i egen regi. Reglerna skall motsvara dem som vi föreslår för andra verksamhetsformer. Vi föreslår därför att enskilda fysiska och juridiska personer som på entreprenad utför en kommuns uppgifter inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen eller förskoleklassen skall kontrollera registerutdrag beträffande personer som man erbjuder anställning inom verksamheten. Detsamma skall gälla för arbetsgivare som utför undervisning inom gymnasieskolan enligt lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. I dessa fall måste det emellertid gälla en viktig begränsning. Skyldigheten skall

bara gälla om arbetsgivarens verksamhet huvudsakligen är inriktad på undervisning. Detta innebär att t.ex. ett verkstadsföretag som tar emot ungdomar för praktisk undervisning inte skall behöva kontrollera personer som man avser att anställa.

Kontrollen bör genomföras på samma sätt som beträffande andra arbetssökande, dvs. den kontrollerade skall själv inhämta registerutdrag med begränsat innehåll som han lämnar till arbetsgivaren. Den kommun eller det landsting som ingår ett avtal med en enskild fysisk eller juridisk person bör i avtalet tillförsäkra sig möjligheter att granska att registerkontroller verkligen äger rum. Det bör också vara möjligt att formulera avtalet så att bristande kontroll innebär ett avtalsbrott som berättigar kommunen eller landstinget att omedelbart säga upp det. Skyldigheten att utföra registerkontroller skall endast gälla under perioder då ett entreprenadavtal löper.

I andra fall än de nyss nämnda skall kontroll inte förekomma inom företag som utför arbetsuppgifter på entreprenad. De som erbjuds anställning inom t.ex. städföretag skall alltså inte kontrolleras. Det ankommer på Lärarutbildningskommittén att ta ställning till om registerkontroller bör införas beträffande studenter på lärarhögskolor (se avsnitt 8.5.2).

I avsnitt 7.3 diskuterar vi registerkontroll i samband med att enskilda fysiska eller juridiska personer söker tillstånd eller liknande att driva olika verksamheter. En motsvarande kontroll bör göras innan ett entreprenadavtal ingås. Vi föreslår därför att en kommun som avser att träffa ett avtal om utförande av kommunens uppgifter inom förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen eller förskoleklassen skall kontrollera registerutdrag. Såväl fysiska personer som företrädare för enskilda juridiska personer som kommunen avser att träffa avtal med bör kontrolleras. Kontrollen skall göras innan avtal ingås. Motsvarande skall gälla för kommuner och landsting som avser att träffa avtal enligt lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Kontroll bör i dessa sammanhang emellertid endast äga rum om den tilltänkta avtalspartens verksamhet huvudsakligen är inriktad på undervisning.

7.6 Personer som nyligen flyttat till Sverige

Personer som nyligen flyttat till Sverige skall omfattas av samma regler om kontroll som andra. Det bör inte uppställas krav på att registerutdrag från andra länder än Sverige skall lämnas.

När det gäller personer som nyligen flyttat till Sverige kan det framstå som meningslöst eller otillräckligt att endast kontrollera svenska register. För att kontrollen skall kunna anses heltäckande borde även register i det eller de länder där den ifrågavarande personen tidigare varit bosatt kontrolleras. Det sagda gäller också för personer som inte är nyinflyttade men som tidigare under längre perioder bott utomlands.

Möjligheterna för en person att få registerutdrag om sig själv varierar säkerligen mellan olika länder. I vissa är det kanske inte förenat med några svårigheter medan det i andra kan vara omöjligt. Möjligheterna att få utdrag som endast innehåller upplysningar om vissa typer av brott varierar säkert också.

När det gäller medborgare i EU-länder måste EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare iakttas. Den fria rörligheten innefattar ett förbud mot diskriminering av arbetstagare. Förbudet innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Detta framgår av Romfördraget artikel 48.2. Krav på att EU-medborgare skall uppvisa registerutdrag från sina hemländer kan troligen anses diskriminerande, om det är svårare för en EU-medborgare att få ett registerutdrag om sig själv i sitt hemland än att få ett utdrag i Sverige.

I artikel 48.4 finns ett undantag från förbudet mot diskriminering. Där sägs att detta inte skall tillämpas på anställningar i offentlig tjänst. Genom EG-domstolens praxis har emellertid klarlagts att detta undantag inte gäller alla offentliga anställningar. Anställningar som ställer särskilda krav på lojalitet mot staten kan undantas från diskrimineringsförbudet. Däremot har förbudet mot diskriminering ansetts gälla för bl.a. sjukvårdsbiträden och högstadielärare. (Om det nyss sagda, se EU-Karnov, 1996, s. 290 f. samt Olof Allgårdh och Sven Norberg, EU och EG-rätten, s. 260 f.f.) Anställningar inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg kan troligen bedömas på samma sätt som t.ex. en anställning som sjukvårdsbiträde. Sådana anställningar kan alltså antas omfattas av huvudregeln om förbud mot diskriminering.

Mot den angivna bakgrunden anser vi att det inte är lämpligt att uppställa krav på företeende av utdrag från andra länder än Sverige. För nyinflyttade personer bör således gälla samma regler som för andra. Eftersom nyttan av registerutdragen i dessa fall är begränsad bör

man vara särskilt noggrann i anställningsförfarandet i övrigt (se avsnitt 8.1.2).

7.7 Genomförandet av förslaget

Vårt förslag om registerkontroll bör införas genom reglering i skollagen. Förslaget kräver också vissa ändringar i det förslag till ny registerlagstiftning som skall behandlas av riksdagen under våren. Föreskrifter om registerutdragens närmare utformning bör ges av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Sedan den 1 januari 1998 finns i skollagen (1985:1100) bestämmelser om samtliga de verksamheter som berörs av vårt förslag till registerkontroll. Det är därför naturligt att de nya regler om skyldighet att genomföra registerkontroll vi föreslår förs in i skollagen.

I 1 kap. 2 § skollagen anges de övergripande målen för det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och den värdegrund som verksamheten skall vila på. Där anges också att alla som verkar inom skolan aktivt skall motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. Vi föreslår att det i lagrummet också klart och tydligt anges att alla former av sexuella övergrepp skall motverkas. Eftersom lagrummet endast gäller skolan kan det enligt vår mening också vara lämpligt att en motsvarande portalparagraf införs för förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Vi lämnar dock inte något konkret förslag i denna del.

Bestämmelserna om registerkontroll bör formuleras så att det tydligt framgår att arbetsgivaren skall se till att den som erbjuds anställning måste lämna registerutdrag. Det bör anges att den som inte lämnar in registerutdrag ej får anställas.

En gemensam bestämmelse om registerkontroll av personer som erbjuds anställning bör införas för hela det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Bestämmelsen bör få sin plats i 1 kap., som rör hela denna verksamhet. I övrigt bör särskilda bestämmelser införas för varje verksamhetsområde, dvs. för allmän förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt för de verksamheter som bedrivs av enskilda. De nya bestämmelserna förs då för varje verksamhet in i det kapitel som i övrigt reglerar respektive verksamhet.

Särskilda bestämmelser om registerkontroll i samband med tillståndsprovning av enskilda verksamheter måste också införas. Lagrummen bör få sin plats i de kapitel som reglerar respektive verksamhet. Det krävs även särskilda bestämmelser om kommuners och landstings skyldighet att utföra kontroll när entreprenadavtal ingås. Dess-

utom krävs bestämmelser om entreprenörers skyldighet att kontrollera personer som erbjuds anställning. Lagrummen bör placeras i de kapitel som rör den verksamhet som läggs ut på entreprenad.

Skyldigheten att genomföra kontroll bör omfattas av den statliga respektive kommunala tillsynen. För att detta klart skall framgå bör tillägg göras i de lagrum som reglerar tillsynen av fristående skolor. Där emot torde det inte behövas tillägg i de lagrum som rör tillsynen av andra enskilda verksamheter. Vidare bör de lagrum som rör återkallande av tillstånd, godkännande respektive förklaring av rätt till bidrag ändras. Av dessa skall framgå att underlåtenhet att genomföra registerkontroll i allvarigare fall kan leda till återkallande av tillstånd etc.

För offentlig verksamhet gäller sekretesslagen. I denna bör införas ett nytt lagrum som anger att uppgifterna i registerutdrag som lämnats enligt skollagen omfattas av sekretess. Sekretesskyddet bör vara starkt. Det bör därför föreskrivas att uppgifter ur ett utdrag inte får röjas, om det inte står klart att detta kan ske utan att den som avses med uppgifterna lider men.

I skollagen finns för enskilt bedriven verksamhet bestämmelser om tystnadsplikt. Dessa bör kompletteras så att tystnadsplikten också omfattar uppgifter i registerutdrag som lämnats enligt lagens bestämmelser om detta. Motsvarande bestämmelser bör införas för verksamhet som enskilda driver på entreprenad.

Registerutdrag med integritetskänsliga uppgifter bör inte bevaras längre än nödvändigt. Det bör därför, enligt norsk modell, i skollagen föreskrivas att utdragen skall förstöras. Detta skall ske senast sedan ett år förflutit efter mottagandet. En signerad och daterad anteckning om att kontroll genomförts bör istället bevaras. Därigenom är det möjligt att vid tillsynen av enskild verksamhet granska att kontroll ägt rum. Föreskrifter om detta bör kunna meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Vårt förslag till registerkontroll kräver också ändringar i registerlagstiftningen. Propositionen rörande den nya registerlagstiftningen skall behandlas av riksdagen under våren. Vi lämnar därför inte några närmare förslag till ändringar i polisregisterlagen eller kungörelsen. Vi lämnar enbart förslag till ändringar i de nya föreslagna lagtexterna.

I förslaget till såväl belastnings- som misstankeregister måste ändringar göras i 2 § som anger respektive registers ändamål. Där bör anges att registret också får användas för att till enskild lämna uppgifter som behövs för användning enligt skollagen. I 9 § i förslaget till belastningsregistret bör läggas till att enskilda har rätt att få ett registerutdrag om sig själva som är begränsat till sitt innehåll, när det behövs enligt bestämmelser i skollagen. I förslaget till lag om misstankeregister bör införas en ny paragraf av motsvarande innebörd.

Vilket innehåll utdragen skall ha bör anges närmare i förordning eller i föreskrift av den myndighet regeringen bestämmer. Det bör emellertid i båda registerlagarna föreskrivas att utdragen endast får innehålla uppgifter av betydelse för en lämplighetsprövning som har till syfte att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar. När det gäller misstankeregister bör det också i lag anges att endast uppgifter om brottsmisstankar som lett till åtal får framgå. Det är också av vikt att det föreskrivs att det av utdragen skall framgå att dessa bara visar resultatet av en registerkontroll rörande ett begränsat antal brott. Av utdragen bör också framgå de regler som gäller för gallring av registren.

Det är väsentligt att säkerställa att Rikspolisstyrelsen kan hantera de nya arbetsuppgifter vårt förslag om registerkontroll innebär genast då de nya reglerna träder ikraft. Dagen för ikraftträdandet bör därför inte bestämmas i lag. Istället bör det föreskrivas att de nya bestämmelserna skall träda ikraft den dag regeringen bestämmer.

8 Andra förslag

8.1 Lämplighetsprövning av arbetssökande

Varje anställningsförfarande bör innefatta en eller flera anställningsintervjuer, referenstagning och genomgång av meritförteckning. Registerkontrollen skall ses som ett komplement till anställningsförfarandet i övrigt. Fastställda riktlinjer för anställningsförfarandet skulle kunna säkerställa noggrannhet i förfarandet.

8.1.1 Registerkontrollen är bara en del av lämplighetsprövningen

Varje anställningsförfarande tar sikte på att anställa någon som är lämplig för det arbete som skall utföras. När det gäller personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg är det grundläggande att så långt det är möjligt försäkra sig om att den som anställs inte kommer att begå övergrepp. En prövning bör alltid göras ur denna synvinkel innan någon anställs. Det måste emellertid framhållas att saken måste behandlas på ett balanserat sätt. Prövningen bör ses som en del i en helhet som syftar till att rekrytera personer som fungerar bra i verksamheten.

En registerkontroll är bara en del av den lämplighetsprövning som skall förhindra att personer som kan komma att begå övergrepp anställs inom de aktuella verksamheterna. Registerkontrollen skall ses som ett komplement till anställningsförfarandet i övrigt. För att försäkra sig om en pålitlig personal är anställningsintervjuer och kontroll med referenspersoner lika viktiga instrument. Genom noggrannhet i dessa delar kan en arbetsgivare i möjligaste mån undvika att anställa personer som utgör riskfaktorer men som inte har några registeranteckningar om sådana brott som registerkontrollen avser. Det förhållandet att en registerkontroll genomförs får alltså inte leda till att noggrannheten i övrigt blir mindre.

Lämplighetsprövningen äger i huvudsak rum vid anställningsförfarandet. När någon väl anställts är lämplighetsprövningen avslutad. Men

självfallet bör inte arbetet med att förebygga övergrepp inskränkas till lämplighetsprövning av de som skall anställas. Vi återkommer nedan med några synpunkter på andra faktorer som kan bidra till att förebygga övergrepp.

8.1.2 Anställningsförfarandet

Anställningsförfarandet skall vara omsorgsfullt

Även om anställningsförfarandet bara till en del handlar om att förebygga övergrepp mot de barn som finns i verksamheten måste denna aspekt finnas med vid valet av personal. Det är alltså viktigt att den som svarar för anställningsförfarandet är uppmärksam på frågan. Redan det förhållandet att uppmärksamhet riktas åt detta håll kan också förväntas avhålla vissa olämpliga personer från att söka arbete inom de aktuella verksamheterna.

Det är inte vår uppgift att ge preciserade anvisningar för hur ett anställningsförfarande bör gå till. Det ankommer i första hand på arbetsgivarna att utforma anställningsförfarandet, inom de ramar som ges av lagar och andra föreskrifter. Under våra samarbetsamtal har det framförts att det inte alltid visas tillräcklig omsorg vid anställning av personal inom de aktuella verksamheterna. Vi vill därför rikta uppmärksamhet mot några viktiga moment i anställningsförfarandet som diskuterats i samband med våra kontakter med myndigheter och organisationer.

Anställningsintervjun

Anställningsintervjun är grundläggande i varje anställningsförfarande. Det bör endast i mycket speciella undantagsfall förekomma att en arbetsgivare underlåter att vid ett personligt sammanträffande intervjua någon som kan komma att anställas. Undantagssituationer skulle kunna vara när den arbetssökande tidigare arbetat hos arbetsgivaren eller vid korta tidsbegränsade anställningar.

Under utredningsarbetet har vi kommit i kontakt med olika modeller för anställningsintervjuer där den arbetssökandes pålitlighet med avseende på risken för övergrepp särskilt uppmärksammas. Enligt en modell deltog alltid flera personer i anställningsintervjuerna och man höll oftast minst två intervjuer. Efter den första intervjun diskuterades om den arbetssökande framstod som lämplig att anställa. Om så ansågs fallet kallades denne till ytterligare en intervju. Vid den andra intervjun gick man bl.a. annat vidare med frågan om den arbetssökandes pålitlighet med beaktande av risken för sexuella övergrepp.

Referenser

Referenstagningen kan ge betydelsefulla upplysningar om hur en arbetssökande fungerat på tidigare arbetsplatser. Det är därför viktigt att varje arbetssökande uppmanas att lämna referenser. Normalt bör flera referenspersoner anges. Dels kan en chef eller arbetsledare på den arbetsplats där den arbetssökande senast arbetade anges, dels en facklig förtroendeman och någon arbetskamrat. Det kan ibland finnas anledning att begära att även personer från tidigare arbetsplatser lämnas som referenser. Arbetssökande som kommer direkt från en utbildning kan ange lärare och praktikhandledare som referenser.

Det är viktigt att kontakterna med referenspersonerna är noggranna och utförliga. Samtalen bör inte ske slentrianmässigt utan syfta till att få del av alla de informationer som finns. Utgångspunkten skall inte vara att en referensperson ändå bara uttalar sig i positiva ordalag. Många gånger är ett personligt sammanträffande med referenspersonerna att föredra. Andra gånger kan det kanske vara tillräckligt med en telefonkontakt.

För att förebygga övergrepp är det av särskild vikt att vid samtalen med referenserna klarlägga om det förekommit något anmärkningsvärt i den arbetssökandes relationer till barn eller ungdomar. Men även upplysningar om relationerna till kollegor och annan personal kan vara av vikt. Särskilt bör poängteras att referenstagningen gör det möjligt att förhindra att en person som begår övergrepp kan sätta i system att flytta från en arbetsplats till en annan så snart misstankar mot honom eller henne uppkommer.

När det gäller personer som nyligen flyttat till Sverige är det av vikt att såvitt det är möjligt också kontrollera referenser utomlands. Enligt vårt förslag till bestämmelser om registerkontroll kommer det inte av någon krävas att han företer ett registerutdrag från något annat land än Sverige. De uppgifter som inhämtas från referenser får därför beträffande nyinflyttade personer ännu större betydelse än annars. De kan strängt taget utgöra de enda upplysningar om den arbetssökande som arbetsgivaren har att tillgå, förutom uppgifter från den arbetssökande själv.

Meritförteckning

En arbetsgivare bör alltid begära att den som söker ett arbete lämnar in en meritförteckning. Meritförteckningen ger arbetsgivaren upplysningar om en arbetssökandes utbildning och arbetslivserfarenhet. Förteckningens innehåll bör styrkas med examensbevis och tjänstgöringsintyg.

Genom förteckningen får arbetsgivaren möjlighet att ta ställning till om fler eller andra referenser än de som den arbets sökande uppgett bör kontaktas och i så fall vilka som kan vara av särskilt intresse. Förteckningen visar också om den arbets sökande bytt anställningar anmärkningsvärt ofta eller om det finns tidsperioder då det är oklart vilken sysselsättning han eller hon haft.

Registeruppgifter

Som vi tidigare framhållit bör en kontroll av ett registerutdrag utgöra det sista ledet i anställningsförfarandet. Således bör en arbetsgivare efter genomgång av meritförteckning, anställningsintervjuer och samtal med referenspersoner ta ställning till vilken av eventuellt flera kandidater som framstår som den bästa att anställa. Därefter bör denne erbjudas anställningen under förutsättning att uppgifterna i registerutdraget inte ger anledning till någon annan bedömning.

Det är av stor vikt att den som granskar en arbets sökandes registerutdrag känner till vilka uppgifter som finns i registren och vilka uppgifter som tas med i registerutdragen. Annars kan felaktiga slutsatser dras av ett registerutdrag. Man bör således ha kännedom om vilka brott som registerkontrollen avser. Dessutom är det av stor vikt att veta att en uppgift om en dom inte framgår sedan viss tid förflutit. Enligt vår mening bör dessa uppgifter framgå också av själva registerutdraget (se avsnitt 7.2.4 och 7.2.5).

8.1.3 Riktlinjer för anställningsförfarandet

För att säkerställa noggrannhet i anställningsförfarandet inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg skulle det enligt vår mening vara värdefullt med någon typ av fastlagda riktlinjer för förfarandet. Medvetenheten om vikten av de olika momenten i anställningsförfarandet skulle därigenom kunna ökas. Och de som ansvarar för anställningsfrågor skulle få stöd för att vidta alla behövliga kontroller och åtgärder i anställningsförfarandet.

För större arbetsgivare som t.ex. stora kommuner kan det finnas möjlighet att utarbeta en egen handbok. För mindre arbetsgivare är detta säkerligen svårare och det kanske inte heller framstår som angeläget. Ett alternativ till att varje arbetsgivare själv utarbetar en handbok är därför att respektive arbetsgivarorganisation utarbetar en sådan i samarbete med berörda fackliga organisationer.

8.2 Förebyggande av övergrepp

Arbetsledningen har ansvaret för förebyggande av övergrepp i verksamheten. Arbetet bör organiseras på ett sådant sätt att risken för övergrepp – och därmed också för obefogade misstankar om övergrepp – blir så liten som möjligt. Ett led i arbetet med att förebygga övergrepp är att stärka barns och ungdomars integritet.

8.2.1 Inledning

Sedan en person anställts är lämplighetsprövningen i egentlig mening avslutad. För att förebygga övergrepp är det emellertid av vikt att arbetsgivaren inte låter sig nöja med att konstatera att man lyckats anställa den mest lämpliga personen. Den registerkontroll vi föreslår omfattar endast arbetssökande. Under en lång övergångsperiod kommer det alltså att finnas anställda som inte kontrollerats.

För att undvika övergrepp är det väsentligt att arbetsledningen hela tiden följer verksamheten och varje anställds relationer till de barn och ungdomar som finns där. Detta kan givetvis inte ske enbart eller ens främst för att kontrollera huruvida de anställda begår eller kan tänkas komma att begå någon form av övergrepp. En sådan uppföljning kan istället utgöra ett led i ett kontinuerligt arbete med att utveckla och förbättra verksamheten.

Vikten av ett nyanserat förhållningssätt till frågor om risken för anställdas övergrepp mot barn måste betonas. En diskussion av frågor om övergrepp får inte leda till någon överdriven föreställning om förekomsten av övergrepp. Och det är viktigt att inte uppmuntra ett kontrollsystem som kan göra mer skada än nytta.

I det följande ger vi några synpunkter på arbetsledningens ansvar och på organisationen av verksamheten.

8.2.2 Arbetsledningens ansvar

För det offentliga skolväsendet gäller läroplanerna för det obligatoriska skolväsendet och de frivilliga skolformerna, Lpo 94 respektive Lpf 94. I båda läroplanerna sägs att rektor har ett särskilt ansvar för skolans program för att motverka alla former av trakasserier och mobbning bland elever och anställda. Vi vill betona att programmet skall omfatta alla former av trakasserier, vilket också innefattar övergrepp av anställda mot barn eller ungdomar. I propositionen "Förskoleklass och andra skollagsfrågor" sägs att regeringen avser att i läroplanerna skärpa rek-

tors och lärares ansvar för arbetet mot kränkande behandling. Bland annat anges att det skall finnas ett handlingsprogram som omfattar rutiner för personalens hantering av frågor som rör kränkande behandling. Programmet skall enligt propositionen omfatta såväl förebyggande som akuta åtgärder. Det som sägs i propositionen avser alla typer av kränkande behandling, även om det främst tar sikte på mobbning. (Se prop. 1997/98:6, s. 68.)

De nämnda läroplanerna gäller inte för förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen och inte heller för verksamheter som bedrivs av enskilda. Men även inom dessa verksamheter måste arbetsledningen anses ha ett övergripande ansvar för att förebygga övergrepp. Likaså ankommer det på arbetsledningen att agera då misstankar om övergrepp uppkommer och att utarbeta riktlinjer för hur man skall handla i sådana situationer. I propositionen "Läroplan för förskolan" föreslås att en läroplan skall införas för förskolan, prop. 1997/98:93. Enligt vår mening bör det i läroplanen föreskrivas att det skall finnas en handlingsplan för agerandet vid misstankar om att personal begått övergrepp mot barn.

Enligt vår mening är det mycket betydelsefullt att det på varje arbetsplats finns riktlinjer för hur man skall agera om någon anställd misstänks för övergrepp. På så sätt säkerställs att adekvata åtgärder vidtas. Riktlinjerna bör t.ex. ange vem som ansvarar för att polisanmälan görs och när anmälan skall göras, vilka rättsliga regler som gäller för anmälan till socialtjänsten, var och hur den som utsatts kan få hjälp, när och hur information skall lämnas till föräldrar som har barn eller ungdomar i verksamheten samt hur man skall agera arbetsrättsligt mot den misstänkte. Om det finns riktlinjer är det säkerligen också lättare för såväl arbetsledningen som andra anställda att verkligen agera när något inträffar som ger anledning till detta. Risken för att misstankar negligeras minskar. En färdig handlingsplan möjliggör också ett snabbt agerande, vilket kan tjäna såväl den utpekades som barnens eller ungdomarnas bästa. Obefogade rykten kan redas ut liksom anklagelser som uppkommit på grund av missförstånd. När en misstanke har fog för sig kan fortsatta olämpliga beteenden och övergrepp förhindras. I den mån det rör sig om brottsmisstankar är det av vikt att en polisanmälan görs så snart som möjligt.

Det är polis och åklagare som har till uppgift att utreda brott. Det är alltså av största vikt att en rektor eller annan arbetsledare inte ger sig in på sådana undersökningar som skall utföras av de brottsutredande myndigheterna. Om en anställd misstänks för handlingar som är brottsliga bör arbetsledaren se till att saken polisanmäls. Dock måste bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt iakttas (se avsnitt 4.5.1).

I övrigt kan arbetsgivaren agera mot den misstänkte inom de ramar som ställs upp av den arbetsrättsliga regleringen (se avsnitt 4.4).

8.2.3 Organisation av verksamheten

Även en helt obefogad eller oriktig misstanke kan få förödande konsekvenser för den misstänkte. Det kan bli omöjligt att stanna kvar på arbetsplatsen och på en mindre ort kan ryktet om misstanken sprida sig i hela samhället. Såväl av hänsyn till de anställda som till barnen och ungdomarna är det därför värdefullt om arbetet organiseras på sådant sätt att det så långt som möjligt inte finns utrymme för misstankar om övergrepp. Detta innebär med andra ord att det inte skall finnas utrymme att begå övergrepp. Enligt vår mening är det visserligen varken möjligt eller ens önskvärt att planera en verksamhet helt utifrån att det aldrig skall kunna uppkomma fråga om att en anställd begått ett övergrepp. Men det är något som kan beaktas när man tar ställning till hur arbetet skall läggas upp.

En grundläggande förutsättning för att övergrepp skall kunna ske är att en vuxen är ensam med ett eller flera barn eller ungdomar. För att förhindra övergrepp bör alltså sådana situationer undvikas så långt det är rimligt. Detta gäller särskilt för de mest skyddslösa barnen, dvs. barn i förskoleåldern, barn i grundskolans lägre årskurser och även utvecklingsstörda barn. Över huvud taget är det lämpligt att undvika att någon ständigt arbetar ensam med barn eller ungdomar. Det är alltid viktigt att det finns andra vuxna som på olika sätt har del i eller varje fall insyn i arbetet.

Ett förhållande som uppmärksammats under våra samrådssamtal med myndigheter och organisationer är att personalstyrkan på en arbetsplats kan bli extremt liten när någon anställd är sjuk eller annars tillfälligt ur tjänst. För att undvika ensamarbete är det alltså viktigt att vikarier anlitas. Detta är givetvis inte betydelsefullt bara ur den här aktuella synvinkeln utan är viktigt också för säkerheten i allmänhet och för verksamhetens kvalitet.

Det kan också vara betydelsefullt att det i verksamheten finns ett forum för personalen att diskutera förhållningssättet till barnen. På så sätt kan var och en av de anställda ge andra på arbetsplatsen insyn i sitt arbete och få insyn i sina kollegers arbete.

Sammantaget anser vi att en arbetsplats som präglas av öppenhet är tryggare både för anställda samt för barn och ungdomar än en sluten arbetsplats.

8.2.4 Barns självkänsla

Ett led i arbetet med att förebygga övergrepp är att stärka barns och ungdomars självkänsla. Barn och ungdomar i alla åldrar måste ha klart för sig vilka beteenden från vuxna som de inte behöver eller skall acceptera. Det är viktigt att de får lära sig att säga ifrån till den som beter sig på ett sätt som inte är acceptabelt. Det är också betydelsefullt att barn vet hur de skall agera om de blir utsatta för ett övergrepp och att de inte skall hemlighålla obehagliga upplevelser. Barn måste också förstå att ett övergrepp alltid är den vuxnes ansvar och att den utsatta inte kan lastas för att det inträffade.

Arbetet med att stärka barns och ungdomars självkänsla kan vara ett led i det pedagogiska arbetet inom förskoleverksamheten och skolan. Föräldrarna har givetvis också ett ansvar i denna del.

Arbetet med att stärka självkänslan måste självfallet ses i ett större sammanhang. Det handlar långt ifrån bara om risken för övergrepp av personal. Återigen vill vi framhålla vikten av att frågor om risken för övergrepp behandlas på ett nyanserat och insiktsfullt sätt. Normala sociala kontakter med vuxna får inte bli omöjliga. En risk som också bör beaktas i detta arbete är att obefogade anmälningar kan komma att användas mot t.ex. lärare som man av någon anledning inte tycker om.

8.3 Polisanmälan och skyldighet att anmäla till tillsynsmyndighet m.m.

8.3.1 Allmänt

Det ligger utanför vårt utredningsuppdrag att föreslå bestämmelser om skyldighet att göra polisanmälan eller att föreslå ändringar i sekretess- eller socialtjänstlagen. Trots detta har frågor om anmälningsskyldighet och sekretess kommit upp under utredningsarbetet. Vi har därför ansett det lämpligt att här lämna några synpunkter på dessa frågor. Därvid pekar vi på ändringar i lagstiftningen som vi anser att kan övervägas. Våra synpunkter i dessa frågor utgår från de frågeställningar som varit aktuella för oss, nämligen övergrepp mot barn av personal inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen. Frågorna kan dock också behöva övervägas i ett större sammanhang. Några preciserade förslag till författningsändringar lämnas därför inte.

8.3.2 Polisanmälan och sekretess

Det bör övervägas vidare om sekretesslagen skall ändras så att möjligheterna att inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen anmäla brott enligt 3, 4, och 6 kapitlet brottsbalken mot personer under 18 år blir desamma som inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. När det gäller enskilt bedriven verksamhet bör det säkerställas att tystnadsplikten inte hindrar polisanmälan av övergrepp.

I avsnitt 4.5 har vi behandlat frågor om skyldigheter och möjligheter att enligt nu gällande lagstiftning polisanmäla misstankar om att personal gjort sig skyldig till övergrepp mot barn. Vi kunde där konstatera att det inte finns någon skyldighet att göra polisanmälan. Under utredningsarbetet har det inte heller kommit fram att det skulle vara angeläget att införa en sådan skyldighet. Såvitt vi kan bedöma så finns det alltså inte anledning att gå vidare med sådana överväganden.

Över huvud taget spelar förmodligen frågor om skyldighet att polisanmäla, sekretess och tystnadsplikt en underordnad roll i dessa sammanhang. Den som utsatts för övergrepp, eller dennes vårdnadshavare, gör vanligen själv en polisanmälan eller samtycker till att en anmälan görs. Men detta utesluter inte att arbetsgivaren alltid bör ha en möjlighet att göra en polisanmälan utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt. Om möjligheten alltid finns måste arbetsgivaren vid varje misstanke om övergrepp ta ställning till om saken skall anmälas. Ansvaret för att anmälan görs kan då inte skjutas över till någon annan med hänvisning till att man är förhindrad att göra anmälan på grund av sekretess eller tystnadsplikt.

Inom verksamhet som bedrivs av det allmänna gäller sekretesslagen. Med den nuvarande regleringen kan det ibland vara svårt för personal inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen att avgöra om en misstanke får polisanmälas. För det första måste man ta ställning till om uppgiften som föranleder misstanken förekommer inom sådan verksamhet där sekretess gäller. Om så är fallet måste ställning tas till om det är fråga om ett brott med fängelse i straffskalan och om påföljden kan antas bli annan än böter (jfr. vad som sagts i avsnitt 4.5.1 om 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). Beträffande de flesta sexualbrotten ingår visserligen endast fängelse i straffskalan. I dessa fall uppstår inte några svårigheter. Men när det gäller bl.a. sexuellt ofredande ingår även böter, se 6 kap. 7 § brottsbalken. Detta brott innefattar bl.a. fall då någon sexuellt berör barn under 15 år eller förår barnet att medverka i någon handling med sexuell innebörd.

För personal inom hälso- och sjukvården, inklusive skolhälsovården, gäller att de är oförhindrade att anmäla brott enligt 3, 4, och 6 ka-

pitlet brottsbalken mot personer under 18 år (jfr. avsnitt 4.5.1). Det samma gäller för bl.a. socialtjänsten. Enligt vår mening bör det övervägas att samordna de bestämmelser i sekretesslagen som gäller inom skolan respektive förskoleverksamheten med vad som i denna del gäller för hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

För enskild verksamhet gäller inte sekretesslagen utan de särskilda bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen, se avsnitt 4.5.1. Enligt vår mening skall möjligheterna att göra polisanmälan vara desamma inom enskild som allmän verksamhet. Detta kan säkerställas genom en precisering av bestämmelserna om tystnadsplikt. I dessa kan t.ex. anges att det inte anses som ett obehörigt röjande av uppgifter att polisanmäla misstankar om brott enligt 3, 4 och 6 kapitlet brottsbalken mot personer under 18 år.

8.3.3 Skyldighet att anmäla

Det bör övervägas vidare att beträffande enskilt bedriven verksamhet införa en skyldighet att till kommunen anmäla misstankar om att personal begått övergrepp mot barn eller ungdomar. Därigenom kan det säkerställas att den som utsatts för övergrepp får information om var stöd och hjälp lämnas.

Den i 71 § socialtjänstlagen föreskrivna anmälningsskyldigheten gäller kännedom om sådant som innebär att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Vid misstankar om att en anställd begått övergrepp mot barn finns det vanligtvis ett behov av stöd och hjälpinsatser. Däremot är det inte sagt att det finns ett skyddsbehov som skall anmälas till socialnämnden. Detta eftersom det kan förutsättas att den misstänkte skiljs från sitt arbete. (Se avsnitt 4.5.2.)

Det är angeläget att det barn eller den ungdom som utsatts för övergrepp verkligen får adekvat hjälp. Men enligt vår bedömning skulle det föra för långt att utvidga anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen till situationer då det finns ett behov av stöd och hjälp. Istället måste det säkerställas att den som utsatts för övergrepp eller dennes vårdnadshavare får utförlig information om de insatser socialtjänsten och andra organ kan erbjuda. Det är därför av vikt att det finns en plan för hur man skall agera då misstankar om övergrepp uppkommer och att det i den planen anges var och hur stöd och hjälp lämnas (se avsnitt 8.2.2).

När det gäller kommunal verksamhet skall den kommunala nämnd som ansvarar för verksamheten informeras om misstankar om övergrepp. Det får då förutsättas att nämnden vidtar adekvata åtgärder som

bl.a. att försäkra sig om att den som utsatts för övergrepp fått information om var man kan få stöd och hjälp. Självfallet är det lika viktigt med sådan information då övergrepp förekommit inom verksamhet som bedrivs av enskilda. För att säkerställa detta kan en skyldighet att göra anmälan till kommunen övervägas. När det gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skulle anmälan kunna göras till den kommunala nämnd som svarar för tillsynen över verksamheten. När det gäller friskolor har kommunerna rätt till insyn men inte något tillsynsansvar. Det skulle kunna övervägas att också för friskolorna införa en skyldighet att göra en anmälan till kommunen. Anmälan skulle då kunna göras till den nämnd som utövar kommunens rätt till insyn eller till den som svarar för tillsynen av enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

8.4 Synpunkter på den arbetsrättsliga regleringen

I vårt utredningsuppdrag ingår att bedöma vilka möjligheter den gällande arbetsrättsliga regleringen ger en arbetsgivare att agera mot personal som visat sig olämplig genom att begå övergrepp. Vi skall göra en bedömning av eventuella brister i regleringen.

Varken under de samrådssamtal vi haft med myndigheter och organisationer eller annars har det framkommit att den arbetsrättsliga regleringen som sådan skulle medföra några svårigheter att agera mot personal som begått övergrepp mot barn eller ungdomar. När sådana händelser inträffar tycks de arbetsrättsliga reglerna i stort sett tillämpas på det sätt som skisseras av de rättsfall som behandlats i avsnitt 4.4.1. Det har dock under samrådssamtalen framkommit att reglerna ibland tillämpas väl drastiskt. Det förekommer sålunda att avskedande tillgrips omedelbart vid misstankar om sexuella övergrepp, innan saken ens är utredd. Å andra sidan har även den motsatta erfarenheten funnits, dvs. att det vanliga är att avstängning tillgrips under utredningstiden.

En synpunkt som framförts under samrådssamtalen har rört små arbetsgivares möjligheter att agera. Som exempel kan tas en privat arbetsgivare som driver endast ett daghem. De har ingenstans att omplacera en arbetstagare under den tid då misstankar om övergrepp utreds. Deras ekonomiska möjligheter att avstänga en arbetstagare med lön och samtidigt anställa en ersättare är begränsade. Verksamheten kan inte heller drivas med en anställd för lite. Om avskedande tillgrips omedelbart kan Arbetsdomstolen, vid tvist, förklara att anställningen skall bestå tills målet avgjorts.

Någon lösning på det skisserade problemet har inte diskuterats under våra samrådsamtal. Vi lägger inte heller fram något förslag i den här delen.

8.5 Utbildningar till yrken inom de aktuella verksamhetsområdena

Det kan finnas skäl att överväga någon form av lämplighetsprövning vid antagning till utbildningar som leder fram till yrken inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Under utbildningen bör frågor rörande personals övergrepp mot barn tas upp.

8.5.1 Lärarutbildningskommittén

För närvarande pågår arbete inom Lärarutbildningskommittén (dir. 1997:54). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att se över frågor om rekryteringen till lärarutbildningen och om utbildningens innehåll och praktikens roll. Det är alltså i första hand en uppgift för kommittén att ta ställning till huruvida någon form av lämplighetsprövning bör införas vid antagningen till eller under lärarutbildningen. Frågan har emellertid ofta kommit upp till diskussion under vårt utredningsarbete. Också vissa frågor om utbildningens innehåll har tagits upp. Vi lämnar därför några synpunkter i dessa delar. Synpunkterna gäller inte bara för lärarutbildningen utan också för andra högskoleutbildningar som syftar till yrken inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.

8.5.2 Lämplighetsprövning vid antagningen och under utbildningen

Enligt vår mening kan det finnas skäl att överväga att införa någon form av lämplighetsprövning vid antagning till utbildningar som leder fram till yrken inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Detta skulle kunna bidra till att stärka skyddet mot övergrepp inom verksamheterna. Om prövningen motsvarar den som vi föreslår för arbetssökande, kan det undvikas att personer som har små möjligheter att få arbete inom verksamheterna ändå genomgår en lång utbildning.

Sedan en person antagits till en utbildning är det viktigt att lämplighetsfrågan följs upp. Av särskild vikt är att uppmärksamma studentens relationer till barn och ungdomar under praktikperioder.

8.5.3 Innehållet i utbildningen

Under de utbildningar som syftar till arbeten inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg är det av vikt att frågor om övergrepp av personal mot barn tas upp. Ett moment bör vara att rikta uppmärksamhet mot att sådant kan förekomma, även om det inte är särskilt vanligt. Ett annat moment bör vara att dra upp riktlinjer för hur man bör agera då man misstänker att någon kollega gjort sig skyldig till ett övergrepp. Aspekter på hur man kan förebygga övergrepp bör också tas upp i utbildningen.

Vi vill här återigen betona vikten av ett nyanserat förhållningssätt till frågor om övergrepp av personal mot barn. Förekomsten skall inte överdrivas och system där anställda kontrollerar varandra skall inte uppmuntras.

9 Övriga frågor

9.1 Jämställdhetsaspekter

De förslag vi lämnar bör kunna underlätta rekryteringen av män till de aktuella verksamheterna. Registerkontroller och noggranna anställningsförfaranden minskar risken för att olämpliga personer anställs. Detta bör tillsammans med ett öppet arbetsklimat kunna stärka männens ställning och bidra till ett starkt förtroende från kollegor, arbetsgivare och föräldrar. Dessutom minskar utrymmet för obefogade miss-tankar.

Regeringen har beslutat om direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser av de förslag som lämnas (dir. 1994:124).

Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen arbetar till alldeles övervägande delen kvinnor. Enligt uppgifter vi fått från Kommunförbundet är antalet kvinnor i barnomsorgen drygt 143 000 medan antalet män är knappt 8 000. Männerna utgör alltså omkring 5 procent av alla anställda inom barnomsorgen. Även inom grundskolan dominerar kvinnorna stort. Antalet kvinnor är drygt 104 000 och antalet män drygt 35 000, vilket innebär att männen utgör omkring 25 procent. Inom gymnasieskolan är könsfördelningen betydligt jämnare. Männerna utgör där nästan hälften av alla anställda, antalet kvinnor är drygt 16 000 och männen är nästan 15 000. De angivna siffrorna gäller kommunal verksamhet.

En allmän uppfattning är att man bör sträva efter en jämnare könsfördelning inom såväl barnomsorgen som grundskolan. Förutom att detta anses positivt för verksamheterna bidrar det till att långsiktigt ändra könsrollstänkandet. En jämnare könsfördelning kan därför betraktas som en jämställdhetsfråga. Under de samarbetsamtal vi haft med myndigheter och organisationer har det framförts farhågor om att registerkontroll av personal kan komma att motverka rekryteringen av män till framförallt barnomsorgen. Det har också framförts att det faktum att uppmärksamhet riktas mot problematiken med personal som begår övergrepp mot barn, kan avhålla män från att söka sig till arbeten med barn.

Även om det förekommer att kvinnor begår sexuella övergrepp mot barn så är förövarna till alldeles övervägande delen män. Om en arbetsgivare fritt fick välja vilka arbetssökande som skulle kontrolleras är risken därför att endast män skulle kontrolleras. En sådan selektiv kontroll skulle antagligen uppfattas som att man pekade ut den kontrollerade som en potentiell förövare av övergrepp. Detta skulle försvåra rekryteringen av män till de aktuella verksamheterna. Enligt vårt förslag till bestämmelser om registerkontroll skall emellertid arbetsgivarna vara skyldiga att kontrollera alla arbetssökande som erbjuds anställning. Det blir alltså inte möjligt att i detta avseende göra någon skillnad mellan män och kvinnor.

Redan vårt förslag om registerkontroll innebär att uppmärksamhet riktas mot att det förekommer att personal begår övergrepp mot barn. Det kan inte uteslutas att uppmärksamheten kan påverka rekryteringen av män till framför allt förskolan. För att motverka att förslaget leder till negativa effekter för rekryteringen av män är det viktigt med ett balanserat förhållningssätt till frågan om risken för övergrepp. (Jfr. avsnitt 8.1 och 8.2.) Vår förhoppning är emellertid att vårt förslag, om registerkontroll och de synpunkter i övrigt som vi för fram, skall ha motsatt effekt och underlätta rekryteringen av män. Om registerkontroll genomförs, anställningsförfarandet i övrigt är noggrant och arbetsklimatet präglas av öppenhet och insyn minskar risken för att olämpliga personer anställs. Detta bör kunna stärka männens ställning och bidra till ett starkt förtroende från kollegor, arbetsgivare och föräldrar.

Bland de manliga förskollärare vi träffat under utredningsarbetet har funnits en rädsla för att utsättas för obefogade misstankar. Även detta är en aspekt som kan avhålla män från att söka sig till framför allt förskolan. Enligt vår mening leder vårt förslag till att utrymmet för obefogade misstankar minskar. Förslaget bör därför kunna bidra till en ökad rekrytering av män.

Sammantaget kan sägas att våra förslag är könsneutrala och bör kunna bidra till ökad jämställdhet mellan män och kvinnor.

9.2 Konsekvenser för andra verksamheter

En konsekvens av ökad kontroll inom vissa verksamheter kan vara att personer med ett särskilt sexuellt intresse för barn söker sig till verksamheter där kontroll inte förekommer.

Vårt utredningsuppdrag omfattar inte andra verksamheter än förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen. Det finns givetvis mängder av andra yrken och verksamheter där vuxna arbetar eller an-

nars kommer i kontakt med barn eller ungdomar. Som exempel kan nämnas sjukvård och institutioner för olika former av vård. Andra exempel är insatser inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller inom idrottsverksamheter, scouting, musikskolor och liknande.

En konsekvens av ökad kontroll inom de verksamheter som berörs av vårt uppdrag kan vara att olämpliga personer istället söker sig till andra verksamheter. Det torde då röra sig om personer som har ett särskilt sexuellt intresse av barn. Beträffande andra olämpliga personer finns det förmodligen inte anledning att tro att de i någon större utsträckning skulle söka sig till andra verksamheter.

Det skulle föra för långt att införa regler om kontroll av alla som på detta sätt kommer i kontakt med barn. När det gäller rena fritidsverksamheter och verksamheter som bedrivs ideellt måste det istället ligga på föräldrar och ansvariga för verksamheterna att se till att de har insyn i verksamheten.

På vissa områden finns det däremot anledning att överväga regler om lämplighetsprövning av personal. Det gäller framför allt personer som utanför förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen på olika sätt arbetar med funktionshindrade barn, t.ex. personliga assistenter. Många gånger arbetar de ensamma med barnen, som ofta är än mer skyddslösa än andra barn. Det finns enligt vår mening ett behov av att se över frågan om möjligheterna att stärka funktionshindrade barns skydd mot olika former av övergrepp. För övrigt kan detta även gälla för vuxna med vissa funktionshinder.

9.3 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringen har beslutat om direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Syftet med den lämplighetsprövning vi föreslagit är att stärka barns och ungdomars skydd mot olika former av övergrepp. Syftet är med andra ord att förebygga brott. Utgångspunkten för vårt förslag om registerkontroll är bedömningen att en sådan kontroll kan medverka till att förhindra brott mot barn och ungdomar (se avsnitt 6.2). Även våra synpunkter i övrigt kan bidra till att förebygga brott (se avsnitt 8.1 och 8.2).

Våra förslag rör vissa verksamheter. I den mån förslagen innebär att personer som kan komma att begå sexual- eller andra brott förhindras

att göra detta inom dessa verksamheter kan det inte uteslutas att dessa personer söker sig till andra verksamheter. De brottsförebyggande effekterna av förslaget skulle därigenom kunna minskas. Det kan därför finnas anledning att inom angränsande verksamheter uppmärksamma risken för att olämpliga personer söker sig dit. Frågan har berörts i föregående avsnitt.

9.4 Återanpassningen av dömda

Enligt våra direktiv skall vi redovisa vårt förslags konsekvenser för återanpassningen av personer som straffats för sexuella övergrepp mot barn. Frågan har även berörts i avsnitt 6.5.

Vårt förslag rörande registerkontroll syftar till att en arbetsgivare skall få veta huruvida den som kan komma ifråga för anställning har dömts eller står under åtal för vissa typer av brott. Om detta visar sig vara fallet beträffande en arbetssökande blir konsekvensen säkerligen oftast att han eller hon inte anställs. Det kan emellertid antas att de som vet med sig att de dömts för något av de brott som omfattas av registerkontrollen inte söker till verksamheter där registerkontroll äger rum så länge registeranteckningen om brottet kvarstår. En anteckning om t.ex. ett fängelsestraff skall gallras ur registret tio år efter frigivningen (se vidare avsnitt 4.3.2 och 7.2.4).

Konsekvensen av vårt förslag om registerkontroll blir alltså att de personer som har dömts för något av de aktuella brotten i praktiken ofta stängs ute från en del av arbetsmarknaden under en tidsperiod. Vårt förslag gäller alla som skall anställas inom allmän såväl som enskild förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Verksamheterna utgör en ganska stor del av den svenska arbetsmarknaden. Totalt finns det omkring 340 000 anställda inom verksamheterna.

Det bör observeras att vårt förslag inte innefattar någon kontroll av personer som redan är anställda. Anställda som dömts eller står under misstanke för de aktuella brotten påverkas inte direkt av vårt förslag, i den mån brotten begåtts utanför deras nuvarande anställning. Detta ter sig ur åtminstone en synvinkel rimligt. Det finns knappast anledning att ingripa mot den som dömts för ett brott och sedan fått ett arbete som han kunnat sköta utan anmärkning under kanske lång tid. Förslagets utformning innebär alltså inte direkt några negativa konsekvenser för dem som faktiskt har återanpassats. De kan dock få svårigheter att byta anställning.

9.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

Enligt våra direktiv skall vi redovisa våra förslags konsekvenser för skyddet för den personliga integriteten. Frågan har berörts tidigare, se avsnitt 6.3, 7.1, 7.2.2, 7.2.3 och 7.2.4.

Vi har utformat vårt förslag till bestämmelser om registerkontroll på sådant sätt att integritetsintrånget i varje enskilt fall skall vara så litet som möjligt. Vi har således valt den metod för kontroll som bäst tillgodoser skyddet för den personliga integriteten. En arbetsökande som till en arbetsgivare lämnar ett registerutdrag utan anteckningar kan knappast uppleva integritetsintrånget som särskilt stort. Vi har också begränsat det antal brott som skall framgå av registerutdragen så långt det varit möjligt med hänsyn till kontrollens effektivitet. Antalet personer som har registeranteckningar som skall framgå av utdragen är tämligen litet.

Enligt vårt synsätt är den största risken för den personliga integriteten att användandet av registerkontroll sprider sig till ett stort antal områden. Detta kan ske på det sätt som beskrivits i avsnitt 7.2.3. Det kan också från intresseorganisationer och liknande resas krav på lagstiftning om registerkontroller på olika områden med hänvisning till att sådana förekommer inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen. Frågan huruvida registerkontroll bör användas inom ett visst område måste bedömas utifrån områdets förutsättningar. Man måste ta ställning till vilket skyddsbehov som finns och hur detta behov kan tillgodoses. Andra metoder än registerkontroll kan då framstå som fullt tillräckliga.

Vi anser att barn och ungdomar har ett stort behov av skydd mot övergrepp och att det är ett samhällsansvar att erbjuda trygga miljöer inom förskolan, skolan och skolbarnsomsorgen. Vår bedömning är att registerkontroller kan bidra till tryggare miljöer inom dessa verksamhetsområden. På andra områden kan förutsättningarna vara annorlunda.

9.6 Kostnader

Förslaget till registerkontroll innebär ökat arbete för att Rikspolisstyrelsen. Förmodligen kommer detta att kräva ett par årsarbeten.

Vårt förslag till bestämmelser om registerkontroll innebär att den mängd registerutdrag som Rikspolisstyrelsen varje år framställer kommer att öka. Hur stort ökningen blir är svårt att bedöma. Antalet regis-

terkontroller är beroende av personalomsättningen inom de verksamheter som berörs av förslaget. För närvarande finns det omkring 340 000 anställda inom de verksamheter som berörs av förslaget. En uppskattning av personalomsättningen vi mött under utredningsarbetet har varit tio procent. Detta skulle innebära att minst 34 000 utdrag skulle komma att begäras. Det är möjligt att det kommer att begäras mer än ett utdrag per anställning eftersom vissa personer förmodligen söker och erbjuder flera arbeten samtidigt.

Vårt förslag innebär att registerutdrag skall lämnas direkt till de enskilda personer som kontrolleras. För att bedöma vilken arbetsinsats detta kommer att kräva, kan en jämförelse göras med utfärdandet av utdrag ur person- och belastningsregistret för användning i främmande stater, vilka också lämnas direkt till den person som avses med utdraget. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen lämnas för närvarande omkring 10 000 sådana utdrag per år. För detta går det enligt RPS åt ett och ett halvt årsarbete.

Uppskattningen av antalet utdrag som kommer att begäras enligt de bestämmelser vi föreslår är osäker. Det är också svårt att bedöma i vad mån antalet årsarbeten per utdrag förblir detsamma när antalet utdrag ökar. Rationaliseringar kan kanske göras. Dessutom kommer det förmodligen att i framtiden vara möjligt att automatiskt framställa utdrag som bara visar vissa av eventuellt flera brott (se avsnitt 6.4.2). Sammantaget kan därför inte sägas mer än att vårt förslag innebär ökat arbete för RPS och att detta förmodligen kommer att kräva åtminstone ett par årsarbeten.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap.

2 §

Enligt den nuvarande lydelsen av andra punkten i paragrafens tredje stycke skall den som verkar inom skolan aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. Tillägget till andra punkten innebär att det särskilt framhålls att sexuella övergrepp skall motverkas.

18 §

Paragrafen är ny. Den reglerar registerkontrollen av arbetssökande inom hela det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, dvs. inom förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan.

Av första stycket framgår att kontrollen inte skall omfatta varje arbetssökande utan endast den som erbjuds anställning. Först skall en arbetssökande erbjudas anställning med förbehåll för vad som kan framkomma vid registerkontrollen. Därefter skall den arbetssökande själv inhämta ett registerutdrag som han eller hon lämnar till arbetsgivaren. Uppdragstagare eller personer som utför ideellt arbete omfattas inte av paragrafen.

Registerkontroll skall genomföras beträffande alla som erbjuds anställning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Kontroll skall äga rum oavsett vilken typ av arbete det är fråga om och oavsett anställningsform. Paragrafen gäller alltså för såväl tillsvidareanställningar som tidsbegränsade anställningar. I tredje stycket finns emellertid ett undantag för kortare tidsbegränsade anställningar.

I första stycket anges att huvudmannen skall se till att registerutdrag lämnas. Det är alltså en skyldighet för huvudmannen att se till att han får utdrag av den som erbjudits arbete.

Av andra meningen i första stycket framgår att det inte är fullständiga registerutdrag som skall lämnas. Utdragen skall istället vara sär-

skilt utformade för användning i detta sammanhang. Hur de skall vara utformade anges i registerlagarna och författningar som utfärdas med stöd av dessa.

I andra stycket anges att den som inte lämnar registerutdrag inte heller får anställas. Vi har inte föreslagit några sanktioner mot den som bryter mot bestämmelsen.

I tredje stycket finns det enda undantaget från registerkontrollen. Bestämmelsens utformning innebär att den som under ett år sammantaget anställs för högst 29 dagar inte behöver lämna utdrag. Skall sedan samma person anställas för ytterligare en dag innan ett år förflutit från den förra anställningens början, måste emellertid registerutdrag först lämnas.

19 §

Paragrafen är ny. Enligt lagen om entreprenadförhållanden inom skolan kan en kommun eller ett landsting träffa avtal om att viss undervisning skall bedrivas på entreprenad. I paragrafen regleras frågan om registerkontroll då avtal träffas med enskilda fysiska och juridiska personer.

På samma sätt som när det gäller personer som erbjuds anställning är det en skyldighet för kommunen eller landstinget att kontrollera registerutdrag beträffande dem man träffar avtal med. Kontrollen skall äga rum innan avtalet ingås. Detta innebär att avtal inte får träffas om inte utdrag lämnas.

Avtalet kan vara skriftligt eller muntligt. Kommunens eller landstingets motpart i avtalet kan vara såväl en fysisk som juridisk person. Om motparten är en fysisk person är det också denne som skall lämna ett registerutdrag. Är det en juridisk person skall samtliga som ensamma eller tillsammans med andra har rätt att företräda den juridiska personen lämna registerutdrag. Detta innebär att alla styrelseledamöter och firmatecknare i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening skall lämna registerutdrag. I ett handelsbolag skall utdrag lämnas av samtliga bolagsmän. Utdragen skall vara av det slag som sägs i 18 §. Utdragen skall lämnas till kommunen eller landstinget.

Andra stycket innehåller en begränsning av vilka som skall kontrolleras. Kontroll skall endast äga rum beträffande enskilda fysiska eller juridiska personer vars verksamhet huvudsakligen är inriktad på undervisning. Meningen är att kontroll skall genomföras då avtal träffas med företag vars verksamhet går ut på att erbjuda undervisning i en eller annan form. Däremot skall kontroll inte äga rum om avtal träffas med ett företag inom en annan bransch som tar emot elever för viss undervisning. Som exempel kan nämnas verkstadsföretag eller mediaföretag som ger praktiskt orienterad undervisning.

20 §

Paragrafen är ny. Den föreskriver en skyldighet för den enskilda fysiska eller juridiska person som ingått ett sådant avtal som avses i 19 § att utföra registerkontroller. Kontroll skall endast utföras av den som erbjuds anställning under den tid då ett avtal löper och endast omfatta den som anställs för uppgifter som innefattar undervisning.

Av andra stycket framgår att endast de företag som har som sin huvudsakliga inriktning att bedriva undervisning är skyldiga att utföra kontroller, jfr. vad som sägs i kommentaren till 19 §.

I övrigt skall kontrollen motsvara den som föreskrivs i 18 §.

21 §

Paragrafen är ny. När utdragen tjänat sitt syfte skall de så snart som möjligt förstöras på ett betryggande sätt. De får enligt paragrafen bevaras i högst ett år.

En daterad och signerad anteckning om att registerutdrag kontrollerats bör bevaras sedan utdragen förstörts (se avsnitt 7.7).

2 a kap.

14 §

Paragrafen anger vissa villkor för att tillstånd skall beviljas för att bedriva enskilda förskolor och fritidshem. Andra stycket är nytt. Av detta följer att fysiska personer som begär tillstånd att driva en förskola eller ett fritidshem måste lämna registerutdrag innan tillstånd beviljas. Det samma gäller för företrädare för en juridisk person som sökt tillstånd. Samtliga som ensamma eller tillsammans med andra har rätt att företräda den juridiska personen skall lämna registerutdrag (jfr. kommentaren till 1 kap. 19 §). Utdragen skall vara av det slag som sägs i 1 kap. 18 §.

Lämnas inte registerutdrag får inte tillstånd beviljas.

14 a §

Paragrafen, som är ny, gäller för kommunal verksamhet och tillståndspliktig enskilt bedriven verksamhet. Den omfattar inte huvudmän för sjukhus och andra sådana institutioner som avses i 4 §. I övrigt motsvarar paragrafen 1 kap. 18 §. Utdragen skall alltid lämnas till den som driver verksamheten.

14 b §

Paragrafen är ny. Den reglerar frågan om registerkontroll i samband med att verksamhet läggs ut på entreprenad enligt 5 § andra

stycket. Den kontroll som då skall äga rum motsvarar den som föreskrivs i 1 kap. 19 § första stycket.

Någon begränsning motsvarande den som finns i 1 kap. 19 § andra stycket har inte föreskrivits.

14 c §

Paragrafen är ny och gäller för enskilda fysiska och juridiska personer som träffat sådana avtal som avses 5 § andra stycket. Paragrafen motsvarar 1 kap. 20 §.

16 §

I paragrafens andra stycke anges när tillstånd för enskilt bedriven förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg kan återkallas. Tillägget till andra stycket innebär att tillstånd skall kunna återkallas om den som bedriver verksamheten inte sett till att registerutdrag lämnats i föreskrivna fall. Tillstånd får återkallas om underlåtelsen är allvarlig. Så kan vara fallet vid upprepade underlåtelser, om underlåtelsen sammanfaller med andra allvarliga brister i anställningsförfarandet eller om den avser en person som i stor utsträckning skall arbeta ensam med barn.

18 §

I paragrafen föreskrivs tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet. I ett nytt andra stycke anges att tystnadsplikten också skall omfatta innehållet i registerutdrag som lämnas enligt de bestämmelser vi föreslår. Tystnadsplikten gäller oavsett innehållet i utdragen.

18 a §

Paragrafen är ny och gäller inom verksamhet som av enskilda bedrivs på entreprenad. I övrigt motsvarar den 18 §.

18 b §

Paragrafen är ny och gäller för alla som tagit emot registerutdrag enligt bestämmelser i förevarande kapitel. I övrigt motsvarar paragrafen 1 kap. 21 §.

2 b kap.

7 §, 7 a §, 7 b §, 7 c §, 9 §, 11 §, 11 a §, 11 b §
Ändringarna motsvarar ändringarna i 2 a kap.

9 kap.

2 §, 8 §, 8 b §

Paragraferna gäller för fristående skolor som motsvarar grund-, sär- och specialskolan, gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Andra stycket i vardera paragrafen är nytt och motsvarar tillägget till 2 a kap. 14 §. Registerutdragen skall dock lämnas till Statens skolverk.

10 a §

Paragrafen är ny. Den motsvarar 1 kap. 18 §.

11 §

I paragrafen anges att att fristående skolor som avses i 1 och 5 §§ i fråga om sin utbildning för skolpliktiga elever står under Skolverkets tillsyn. För att tydliggöra att tillsynen även skall omfatta kontroll av att registerkontroll utförs föreslår vi ett nytt andra stycke.

Vi har inte lämnat något motsvarande förslag avseende enskild förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass. Enligt vår mening är det klart att den kommunala tillsynen av dessa verksamheter också innefattar granskning av att registerkontrollutförts.

12 §

I paragrafen regleras när godkännande för friskolor som avses i 1 och 5 §§ kan återkallas. Vi föreslår ett tillägg i första stycket som motsvarar det föreslagna tillägget till 2 a kap. 16 §.

13 §, 14 §

Paragraferna gäller för bidragsberättigade fristående skolor som motsvarar gymnasie- och gymnasiesärskolan. Vi föreslår ändringar motsvarande dem i 11 och 12 §§. När det gäller en huvudman för en skola som motsvarar gymnasie- och gymnasiesärskolan sanktioneras skyldigheten att kontrollera registerutdrag dock av att förklaringen om rätten till bidrag kan återkallas.

16 a §

I paragrafen regleras tystnadsplikten för dem som är eller har varit verksamma i en fristående skola. Tredje punkten är ny och motsvarar det nya andra stycket i 2 a kap. 18 §.

16 b §

Paragrafen är ny. Den motsvarar 1 kap. 21 §.

10 kap.**1 d §, 1 e §, 1 f §**

Paragraferna är nya. De motsvarar 1 kap. 18 §, 2 a kap. 18 § respektive 1 kap. 21 §§.

Vi har föreslagit att bestämmelser om sanktioner mot den som underlåter att kontrollera registerutdrag skall införas i förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor.

10.2 Förslaget till ändring i förslaget till lag om belastningsregister

2 §

I paragrafen anges belastningsregistrets ändamål. Vi föreslår ett tillägg till andra stycket som klargör att registret även skall vara avsett för användning enligt de bestämmelser vi föreslår i skollagen.

9 §

I paragrafen regleras enskildas rätt att få tillgång till registeruppgifter om sig själva. Utdrag med begränsade innehåll skall lämnas för vissa angivna ändamål. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om utdragens innehåll i dessa fall.

Vi föreslår ett tillägg till andra stycket där det föreskrivs att begränsade utdrag skall lämnas också när en enskild behöver utdrag för användning enligt skollagen. Även i dessa fall skall det ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva hur utdragen skall begränsas. Vi föreslår dock även ett nytt tredje stycke som innebär att utdragen endast skall få innehålla uppgifter om brott som kan vara av betydelse vid en lämplighetsprövning i syfte att förebygga övergrepp. I avsnitt 7.2.4 har vi diskuterat vilka brott som enligt vår mening bör ingå. De brott som vi anser bör komma ifråga är sexualbrott, mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott.

10.3 Förslaget till ändring i förslaget till lag om misstankeregister

2 §

Vi föreslår ett tillägg till andra stycket som motsvarar vårt förslag till tillägg i förslaget till 2 § lagen om belastningsregister.

8 a §

Paragrafen är ny och motsvarar våra förslag till ändringar i förslaget till 9 § lagen om belastningsregister. Dessutom föreslår vi att det anges att uppgifter om misstankar om brott endast får tas med om åtal väckts i anledning av misstankarna.

10.4 Förslaget till ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

9 a §

Paragrafen är ny. I den regleras frågor om sekretess för uppgifter i registerutdrag inom verksamhet som bedrivs av det allmänna. I första stycket regleras frågor om sekretess inom förskoleverksamheten, de olika skolformerna och skolbarnsomsorgen. Där föreskrivs ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär ett starkt sekretesskydd. Huvudregeln är att uppgifter i registerutdragen inte får lämnas ut. Endast om det står klart att en uppgift kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men får uppgiften lämnas ut.

I andra stycket föreskrivs sekretess för uppgifter i registerutdrag som lämnats av fysiska personer och företrädare för juridiska personer som ansöker om tillstånd eller motsvarande för att bedriva förskola, fritidshem, verksamhet som motsvarar förskoleklassen eller en friskola. Stycket gäller också för uppgifter i utdrag som lämnats i samband med att en kommun eller ett landsting avser att träffa entreprenadavtal med en enskild fysisk eller juridisk person. Också i dessa fall föreskrivs ett omvänt skaderekvisit.

10.5 Förslaget till ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

5 §

Vi föreslår ett nytt andra stycke som motsvarar det föreslagna nya stycket i 2 a kap. 18 § skollagen.

10.6 Förslaget till ändring i förordningen (1991:1080) om riksinternatskolor

42 §

Vi föreslår ett nytt andra stycke som särskilt reglerar frågan om åtgärder mot en huvudman för en riksinternatskola som inte sett till att registerutdrag lämnats i föreskrivna fall.

Med allvarlig underlåtelse avses detsamma som i 2 a kap. 16 §.

Litteraturförteckning

BRIS-rapporten 1997

BRÅ-PM 1992:4, *Domare, läkare, poliser, socialtjänstemän, terapeuter m.fl. om sexuella övergrepp mot barn*

BRÅ-rapport 1990:6, *Sexualbrott mot barn*, Peter Martens

BRÅ-rapport 1991:1, *Sexualbrott mot barn*, Peter Martens

Olof Allgårdh och Sven Norberg, *EU och EG-rätten, En läro- och handbok om EU och i EG-rätt*, 2 uppl. (1995), Publica

Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1 uppl. (1997), Norstedts Juridik

EU-Karnov, 1996, Red. Ole Due, Laurids Mikaelson, Karsten Hagel-Sörensen

Fingerprint-based Background Checks, Implementation of the National Child Protection Act of 1993 (GAO/GGD-97-32), United States General Accounting Office

Lars Lunning, *Anställningsskydd*, 7 uppl. (1989), Publica

Socialstyrelsen, *Sexuella övergrepp mot barn*, Allmänna råd 1991:3

Offentligt tryck

SOU 1997:29, *Barnpornografifrågan*, betänkande av Barnpornografiutredningen

SOU 1997:39, *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik*, betänkande av Datalagskommittén

SOU 1997:65, *Polisens register*, slutbetänkande av Registerutredningen

SOU 1997:116, *Barnets bästa*, huvudbetänkande av Barnkommittén

Prop. 1965:18 *med förslag till lag om polisregister m.m.*

Prop. 1981/82:71, *Ny anställningsskyddslag m.m.*

Prop. 1987/88:122, *Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister*

Prop. 1994/95:89, *Förslag till alkohollag*

Prop. 1995/96:129, *Säkerhetsskydd*

Prop. 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*

Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*

Prop. 1997/98:6, *Förskoleklass och andra skollagsfrågor*

Prop. 1997/98:93, *Läroplan för förskolan*

Prop. 1997/98:97, *Polisens register*

Kommittédirektiv

Dir. 1997:69

Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att analysera om arbetsgivare bör ges ökade möjligheter eller skyldighet att kontrollera och pröva lämpligheten hos en person som skall anställas eller som redan är anställd inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Syftet med en sådan lämplighetsprövning skall vara att stärka barns och ungdomars skydd mot främst sexuella övergrepp. Finner utredaren att det behövs förbättrade kontrollmöjligheter skall utredaren lämna förslag till erforderliga författningsändringar.

Bakgrund

FN:s konvention om barnets rättigheter, allmänt kallad barnkonventionen, utgår från följande grundprinciper:

- principen om barnets bästa,
- principen om rätt till liv och utveckling
- principen om rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade, samt
- principen om rätten att skyddas mot övergrepp och diskriminering.

Artikel 34 i barnkonventionen ålägger konventionsstaterna att skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.

EU-rådet har den 12 december 1996 (12173/96) bl.a. förklarat följande. ”Alla barn har rätt till en trygg och kärleksfull barndom som ger dem full möjlighet att utvecklas. Den senaste tidens tragiska händelser med fysiska, psykiska och sexuella övergrepp mot barn står emellertid i skarp kontrast med denna rätt.” Rådet anser vidare att åtgärder måste vidtas på ett antal områden på nationell, europeisk och internationell nivå för att på ett effektivt sätt skydda barn mot sexuella övergrepp.

Utbildningsväsendet bör härvid fortsätta att sträva efter att tillhandahålla en trygg miljö, där unga människor är skyddade och kan växa upp till harmoniska människor som kan spela en aktiv roll i samhällsutvecklingen.

Ger lagstiftningen ett tillräckligt effektivt skydd?

Det finns redan i dag en arbetsrättslig lagstiftning som tillsammans med rådande kollektivavtal ger arbetsgivarna möjlighet att agera mot en anställd som visar sig vara olämplig att arbeta med barn. Frågan är emellertid om barn och ungdomar därmed har ett tillräckligt effektivt skydd mot att utsättas för övergrepp av personer som arbetar med barn eller som arbetar i miljöer där barn vistas.

Det saknas i dag uppgifter om omfattningen av sexuella övergrepp på barn av personal inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg. Det är dock väl dokumenterat att sexuella övergrepp får mycket allvarliga negativa konsekvenser för varje enskilt barn.

Barnombudsmannen har i sin årsrapport 1997 bl.a. framhållit det oacceptabla i att personer som är dömda för sexualbrott mot barn får fortsätta att arbeta i verksamheter med barn och ungdomar. Barnombudsmannen pekar bl.a. på att det i en rad andra yrken krävs tillstånd, legitimation, registrering eller liknande för att man skall ha kontroll över yrkesutövarnas levnadssätt. Barnombudsmannen hänvisar också till Norge och USA där det redan finns lagstiftning på området. I Norge är den som söker arbete vid ett daghem skyldig att visa upp en s.k. politiattest, vilket kan sägas motsvara ett utdrag ur polisregistret. I USA är man i varje verksamhet som bedrivs eller beställs av staten på federal nivå skyldig att kontrollera personer som arbetar med barn under arton år. Sexualbrott är därvid ett av de brott som kan ligga till grund för att neka en arbetssökande anställning eller att säga upp en person som redan är anställd.

I Sverige gäller att Socialstyrelsen skall underrättas om en legitimerad yrkesutövare, som står under Socialstyrelsens tillsyn, under utövande av sitt yrke gjort sig skyldig till vissa brott.

Utdrag ur polis- och kriminalregister

Hos Rikspolisstyrelsen förs olika polisregister. I det största av dessa, person- och belastningsregistret (PBR), antecknas uppgifter om domar m.m. i brottmål och om brottsmisstankar. För uppgifter i PBR gäller sekretess. Om utlämnande av sådana uppgifter gäller enligt sekretesslagen vad som är föreskrivet i de särskilda polisregisterförfattningarna.

Enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. har vissa myndigheter generell tillgång till uppgifter i PBR. Hit hör bl.a. JK, JO och allmän åklagare. Andra myndigheter har rätt till utdrag ur PBR om och i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden eller för särskilda fall ger tillstånd till det. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i polisregisterkungörelsen (1969:38) bl.a. föreskrivit att utdrag ur polisregister får lämnas ut om personer som söker anställning inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom. Utdragen får lämnas ut till statliga, kommunala eller landstingskommunala myndigheter eller enskilda sammanslutningar eller personer som beslutar om anställning av personal.

Allmänt kriminalregister innehåller uppgifter om dem som fällts till ansvar för brott och dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn och vissa andra påföljder, jämför lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 2 – 6 §§. En enskild har rätt att utan kostnad få utdrag ur registret om sig själv. Utdrag ur registret får, efter framställan, lämnas till bl.a. domstol, allmän åklagare, JK, JO, Rikspolisstyrelsen eller Datainspektionen. Till andra myndigheter skall utdrag ur registret lämnas om regeringen för ett visst slag av ärenden eller för ett särskilt fall har lämnat tillstånd till det.

På uppdrag av regeringen (dir. 1995:38 och 1996:22) har en utredning (registerutredningen) bl.a. arbetat med att lägga fram förslag till en rättslig reglering av ett nytt brottsregister och ett nytt misstankeregister. Utredningens slutbetänkande väntas avges den 29 april 1997.

Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 14 juli 1995, dnr 2861-91-40, lämnat några synpunkter på frågor om myndigheters arbete med ärenden rörande misstanke om sexuella övergrepp mot barn och till förebyggande av sådana brott. JK anser bl.a. att en ordning enligt följande bör tas under övervägande. Om en person, som kan utgöra en riskfaktor på grund av sitt avvikande sexuella beteende riktat mot barn, flyttar till och söker arbete inom barnomsorgen etc. i en annan kommun, bör socialnämnden, i den kommun personen hittills varit bosatt, ges möjlighet att föra vidare objektivt grundad information om den arbetssökande personen ifråga till den nya kommunen. En sådan ordning skulle enligt JK kunna få en betydelsefull roll för att motverka risk för sexuella övergrepp mot barn inom familjehem, barnomsorg, skola och föreningsliv. JK anser dock att frågan fordrar en rättslig analys.

Uppdraget

Utredaren skall bedöma vilka möjligheter den gällande arbetsrättsliga regleringen ger en arbetsgivare att agera mot personal som visat sig olämplig i aktuellt hänseende samt göra en bedömning av eventuella brister i denna reglering.

Utredaren skall analysera på vilket sätt en ökad kontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg kan medverka till att utöka skyddet för barn mot sexuella övergrepp. Frågan om hur långt upp i åldrarna barnen kan behöva ett extra skydd i form av en ökad kontroll av anställda bör också beröras.

Utredaren skall utifrån integritetsskyddsaspekter analysera för- och nackdelar med att låta införa en möjlighet eller skyldighet för arbetsgivare att begära belastningsuppgifter eller uppgifter om misstankar om brott avseende en person som kommer i fråga för anställning inom förskola, skola eller skolbarnsomsorg. Utredaren skall också behandla frågan om möjligheter till en sådan kontroll även efter det att en person anställts.

Om utredaren finner anledning att lägga fram ett förslag om utökade kontrollmöjligheter skall det klart framgå hur sådana bestämmelser skall utformas och avgränsas. Det gäller t.ex. om registerutdragen skall begränsas till att omfatta endast vissa typer av brott och hur arbetsgivaren skall hantera uppgifterna, dvs. hur sekretessreglerna och reglerna om tystnadsplikt ser ut och hur uppgifterna skall förvaras före och efter ett beslut i anställningsfrågan.

Utredaren skall vidare ta ställning till om såväl kommunal som enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, respektive offentlig och fristående skola skall omfattas av reglerna.

Inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg arbetar ett flertal olika personalkategorier. Om utredaren väljer att föreslå utökade kontrollmöjligheter skall det framgå om reglerna bör gälla samtliga personalkategorier.

Finner utredaren att det finns tillvägagångssätt som bättre tjänar sitt syfte än exempelvis ett utökat bruk av upplysningar om kriminalitet vid anställningsförfaranden skall detta redovisas.

Uppdraget inbegriper genom sin avgränsning inte annan ordnad verksamhet som riktar sig mot barn, exempelvis fritidsverksamhet i mer frivilliga former. Utredaren bör belysa konsekvenserna av denna avgränsning. Det står därvid utredaren fritt att redovisa sin bedömning av behovet av åtgärder av motsvarande eller mindre ingripande slag för andra angränsande områden. Det måste dock betonas att integritetsaspekterna gör sig särskilt starkt gällande beträffande verksamhet där inte det allmänna har ansvar för tillsyn och kontroll.

Det är viktigt att eventuella förslag kan infogas i lagstiftningen på ett sätt som är förenligt med svensk rättstradition. I det sammanhanget skall utredaren belysa förslagens konsekvenser för möjligheterna till återanpassning till samhället för personer som straffats för sexuella övergrepp mot barn. Utredaren skall även belysa förslagens inverkan på skyddet för den personliga integriteten.

Övrigt

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningen skall samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 april 1998.

(Utbildningsdepartementet)