

Justitiedepartementet
Arbetsmarknadsdepartementet

Diarienummer:
IMY-2024-8036

Datum:
2024-06-13

Hemställan om utredning avseende bakgrundskontroller

Hemställan

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) hemställer om att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att se över behovet av ytterligare reglering av bakgrundskontroller. Utredningens övergripande syfte bör vara att säkerställa en lämplig balans mellan behovet av att utföra bakgrundskontroller och skyddet för den personliga integriteten.

Utredningens uppdrag bör dels omfatta möjligheterna att utföra bakgrundskontroller, dels möjligheterna att få tillgång till information som behövs för att göra bakgrundskontroller, till exempel från belastningsregistret. Utredningen bör omfatta både aktörer som själva utför bakgrundskontroller och företag som utför bakgrundskontroller på uppdrag av andra. Utredningen bör omfatta alla former av bakgrundskontroller. Den bör således omfatta bakgrundskontroller som utförs genom tillgång till belastningsregister och andra myndighetsregister, kontroller som utförs genom att den enskilde ombeds uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret och kontroller som sker med stöd av andra källor, till exempel privata söktjänster.

Utredningen bör få i uppdrag att ta ett helhetsgrepp om möjligheten att utföra bakgrundskontroller för olika syften. Det innebär att utredningen bör omfatta bakgrundskontroller som utförs av arbetsgivare i samband med tillsättning av tjänster eller uppdrag och under pågående anställning eller uppdrag. Det innebär vidare att utredningen bör omfatta bakgrundskontroller vid andra typer av riskbedömningar, till exempel avseende företrädare eller anställda hos leverantörer eller kunder inför ingående och vid uppföljning av avtal samt i samband med förvärv eller avyttring av en juridisk person. Om det inte är möjligt att ge utredningen ett sådant brett uppdrag anser IMY att utredningen i vart fall bör omfatta samtliga arbetsgivares bakgrundskontroller i samband med tillsättning av tjänster eller uppdrag och under pågående anställning eller uppdrag.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

Uppdraget bör omfatta en bedömning av i vilken utsträckning personuppgifter bör få behandlas i samband med bakgrundskontroller, med utgångspunkt i EU-rättens och Europakonventionens krav på nödvändighet och proportionalitet. Det är särskilt angeläget att ta ställning till i vilken utsträckning det bör vara tillåtet att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i samband med bakgrundskontroller, till exempel uppgifter om misstanke om brott eller om fällande domar i brottmål.

Utredningen bör ges i uppdrag att lämna nödvändiga författningsförslag.

Bakgrund och problembeskrivning

Behovet av kontroller har ökat

Bakgrundskontroller är ett verktyg som bland annat kan användas i syfte att skydda samhället mot organiserad brottslighet, av säkerhetsskyddsskäl och för att skydda vissa utsatta grupper i samhället såsom barn. Utifrån det förändrade säkerhetsläget och samhällsutvecklingen kan konstateras att det finns en allt större efterfrågan och ett ökat behov av att kunna kontrollera om personer har begått brott eller av andra skäl kan utgöra en risk. För arbetsgivare kan kontrollerna syfta till att motverka att den som erbjuds anställning eller uppdrag inom en verksamhet har begått sådana brott som kan komma att påverka en verksamhet negativt eller på annat sätt utgör en säkerhetsrisk för verksamheten. Det synes också finnas en efterfrågan av att kunna kontrollera personer under pågående anställning i vissa fall samt inför ingående eller vid uppföljning av vissa andra avtalsförhållanden. Detta gäller såväl inom myndigheter, kommuner och regioner som inom näringslivet.

Bakgrundskontroller är dock förknippade med stora integritetsrisker för den person som kontrolleras och kan leda till stora negativa konsekvenser för den personen. Personuppgifter om brott är särskilt integritetskänsliga, och har därför ett särskilt starkt skydd i dataskyddsförordningen¹. Det är därför angeläget att möjligheten att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i samband med bakgrundskontroller begränsas så att skyddet för den personliga integriteten respekteras.

I tidigare utredningsarbete har bland annat följande uttalats. Ett krav på kontroll av uppgifter i belastningsregistret måste anses som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om personen förekommer i registret eller inte.² Det är vidare en principiell utgångspunkt i ett rättssamhälle att den som har avtjänat sitt straff ska ha samma rätt som alla andra att verka och arbeta i samhället. Möjligheten för arbetsgivare att få tillgång till arbetssökandes brottsuppgifter försämrar i hög grad integritetsskyddet på arbetsmarknaden och kan leda till att personer som avtjänat sina straff inte får någon anställning och därmed får svårare att försörja sig. Uppgifter ur registren bör därför endast lämnas ut då det verkligen är påkallat och där behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.³

IMY anser att det finns två grundläggande frågeställningar kopplade till den ökade efterfrågan på bakgrundskontroller. Den ena frågeställningen avser under vilka förutsättningar det bör vara tillåtet att utföra bakgrundskontroller, den andra frågan avser möjligheten att få tillgång till de uppgifter som behövs för dessa kontroller.

Förutsättningar för att utföra bakgrundskontroller idag

Möjligheten att utföra bakgrundskontroller är till viss del reglerad, bland annat genom lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister. De nämnda lagarna och förordningarna ger ett fåtal myndigheter fullständig tillgång till belastnings- och misstankeregistret och ger vissa andra

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² SOU 2014:48 s. 116 och SOU 2019:19 s. 128.

³ SOU 2019:19 s. 128.

myndigheter rätt att få utdrag ur registren för specifikt angivna ändamål. Tillgången till uppgifter i misstankeregistret är mer begränsad än tillgången till belastningsregistret.

En enskild har rätt att ta del av samtliga uppgifter om sig själv ur belastningsregistret.⁴ För vissa anställningar, uppdrag eller praktikplatser finns det lagstadgade krav på att den enskilde ska visa upp ett begränsat utdrag ur belastningsregistret, med uppgifter om vissa särskilt allvarliga brott.⁵ Dessutom finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585) bestämmelser om säkerhetsprövning för den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. En sådan säkerhetsprövning sker bland annat genom registerkontroll.⁶

Vad avser förutsättningarna för att utföra bakgrundskontroller kan konstaterats att den reglering som finns är begränsad till vissa typer av anställningar eller uppdrag inom vissa sektorer. Det finns skäl som talar för att den reglering som finns idag gällande bakgrundskontroller inte motsvarar de behov som uttryckts för bland annat arbetsgivare att utföra sådana kontroller. IMY anser att det i vissa fall skulle kunna finnas ett legitimt intresse av att få tillgång till uppgifter om att enskilda har dömts för brott även utanför det lagreglerade området.⁷ IMY kan även konstatera att bakgrundskontroller faktiskt utförs utanför det lagreglerade området bland annat genom användning av söktjänster med utgivningsbevis eller arbetsgivares krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret. Att bakgrundskontroller utförs på det sättet skapar en osäkerhet hos aktörerna om vad som gäller. Bakgrundskontroller utanför det lagreglerade området medför också en ökad risk för omotiverade kontroller, vilket bland annat kan leda till att personer som har avtjänat straff utestängs från arbetsmarknaden.

Tillgången till uppgifter om lagöverträdelser utanför det lagreglerade området

Av artikel 10 i dataskyddsförordningen, som reglerar behandling av personuppgifter om lagöverträdelser, följer att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Privata aktörers tillhandahållande av omfattande uppgifter om lagöverträdelser är således som regel inte tillåten enligt dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen ska dock inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).⁸ YGL omfattar bland annat visst tillhandahållande av information ur en databas om det finns utgivningsbevis för verksamheten (1 kap. 4 § YGL).

Att uppgifter om lagöverträdelser kan utgöra ett allvarligt ingrepp i enskildas privat- eller yrkesliv har också belysts på flera olika sätt på senare tid, inte minst genom EU-

⁴ 9 § lagen om belastningsregister.

⁵ Se till exempel Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, 2 kap. 31 § skollagen (2010:800), lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, och lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

⁶ Se 3 kap. 13–15 §§ säkerhetsskyddslagen.

⁷ Jfr. SOU 2020:45 s. 270.

⁸ 1 kap. 7 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,

domstolens domar, Latvijas Republikas Saeima, mål C-439/19⁹ och Endemol Shine Finland Oy, mål C-740/22¹⁰. EU-domstolen underströk i den senare domen de höga krav som måste ställas på nationella domstolar vid utlämning av fällande brottmålsdomar. Domstolen slog bland annat fast att det med beaktande av hur känsliga uppgifterna i fällande brottmålsdomar är, och av allvarlighetsgraden i det ingrepp rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter som utlämnandet av dessa uppgifter innebar, skulle de berörda personernas rättigheter anses väga tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till allmänna handlingar.¹¹

Frågan om dessa typer av personuppgifters känslighet i samband med en bedömning av grundlagens förhållande till dataskyddsförordningen har varit föremål för ett antal domar från svenska domstolar den senaste tiden.¹² Inom detta område pågår även en offentlig utredning med uppdrag att utreda frågan om grundlagsskyddet för söktjänster som offentliggör personuppgifter om lagöverträdelse.¹³

Grundlagsutredningen och utvecklingen av domstolspraxis avseende söktjänster med utgivningsbevis skulle kunna innebära att tillgången till information i sådana söktjänster för bakgrundskontroller kan komma att begränsas. En sådan utveckling är nödvändig för att nå förenlighet med EU-rätten och säkerställa skyddet för den grundläggande rätten till skydd för privatlivet, men ökar sannolikt behovet av lagreglerade bakgrundskontroller.

Utvecklingen av europeisk och svensk rättspraxis, där det bland annat har tydliggjorts att det behöver kunna ske en avvägning mellan rätten till skydd av personuppgifter samt yttrande- och informationsfriheten utifrån omständigheterna i det enskilda fallet har lett till att IMY den 14 maj 2024 beslutat om ett rättsligt ställningstagande.¹⁴ Det rättsliga ställningstagandet innebär att IMY anser sig behörig att inleda tillsyn med anledning av klagomål mot den publicering av personuppgifter som sker i söktjänster med utgivningsbevis.

Som nämnts ovan är det som huvudregel förbjudet för andra än myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelse. IMY kan dock meddela föreskrifter om att andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelse och i enskilda fall besluta om att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter.¹⁵ Detta sker genom ett tillståndsförfarande. Tillståndsprövningen hos IMY innebär att myndigheten i enskilda fall kan meddela tillstånd att behandla uppgifter om lagöverträdelse. IMY:s beslut kan förenas med villkor. Av förarbetena framgår att tillsynsmyndighetens utrymme att avslå en begäran om tillstånd i princip torde vara begränsat till de fall där behandlingen skulle vara oförenlig med dataskyddsförordningen i övrigt, i synnerhet principerna i artikel 5 och kravet på rättslig grund i artikel 6. I annat fall bör tillstånd beviljas, men vid behov förenas med krav på lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter.¹⁶ Den rättsliga grunden i dataskyddsförordningen som blir aktuell i dessa fall är artikel 6.1 f (intresseavvägning). Det innebär att

⁹ EU-domstolens dom den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, EU:C:2021:504

¹⁰ Se EU-domstolens dom den 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216

¹¹ Se EU-domstolens dom den 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216, p. 55.

¹² Se till exempel Kammarrätten i Stockholms dom den 13 mars 2024 i mål nr. 6027–23, Hovrätten för Övre Norrlands beslut den 28 mars 2024, dnr. 2024/91, Skellefteå tingsrätts beslut den 27 februari, TSK 2024/43, Umeå tingsrätts beslut den 20 mars 2024, TUM 2024/173–14, Malmö tingsrätts beslut den 23 januari 2024, TMA 2024-56-4 samt Förvaltningsrätten i Stockholms fyra beslut den 24 april 2024, dnr FST 2024/256, FST 2024/257, FST 2024/259 och FST 2024/260.

¹³ Ju 2023:21, Dir. 2023:145.

¹⁴ Rättsligt ställningstagande IMYRS 2024:1 – Klagomål mot söktjänster med utgivningsbevis.

¹⁵ 3 kap. 9 § dataskyddslagen och 6 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

¹⁶ Se prop. 2017/18:105 s. 100

företagen först själva måste göra en noggrann intresseavvägning där behoven av kontrollerna vägs mot den enskildes intressen. IMY har sedan att bedöma om den planerade behandlingen är tillåten. Detta innebär ofta en omfattande och komplicerad prövning med svåra avvägningar i varje enskilt fall.

Om bakgrundskontrollen ska utföras av ett privat företag (bakgrundskontrollsföretag) på uppdrag av en arbetsgivare eller någon annan så intar ofta detta företag en så självständig ställning att företaget är att anse som personuppgiftsansvarig för behandlingen.¹⁷ Sådana företag behöver därför ha ett eget stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Hur IMY hanterar ansökningar om tillstånd att behandla personuppgifter om lagöverträdelser från sådana aktörer får stor betydelse för hur integritetsskyddet inom detta område utformas i praktiken, inte minst för att dessa företag i nästa led kan anlitas av en stor mängd andra aktörer. IMY har under 2022 meddelat ett tillstånd för ett företag att behandla personuppgifter om lagöverträdelser i syfte att utföra bakgrundskontroller åt sina uppdragsgivare.¹⁸ Det finns vidare ett flertal sådana ärenden som för närvarande är under handläggning hos myndigheten.

Den pågående grundlagsutredningen och utvecklingen i rättspraxis, kan leda till att söktjänster istället för att stödja sin verksamhet på frivilliga utgivningsbevis ansöker om tillstånd hos IMY för att få behandla personuppgifter om lagöverträdelser. IMY ser att antalet ansökningar som kommer in till myndigheten ökat det senaste året och det är troligt att antalet ansökningar kan komma att öka ytterligare. En viktig aspekt kopplat till denna fråga blir att utvecklingen där allt fler verksamheter ansöker om tillstånd hos IMY för att få behandla personuppgifter om lagöverträdelser riskerar att leda till att det blir IMY som genom sin tillståndsgivning styr i vilket omfattning bakgrundskontroller är tillåtet och som därmed reglerar grundläggande förhållanden mellan arbetsgivare och anställda på arbetsmarknaden. Lämpligheten i ett sådant förfarande kan ifrågasättas ur ett demokratiskt perspektiv.

En utredning bör tillsättas

Flera statliga utredningar har under åren tillsatts för att utreda frågor om den personliga integriteten kopplat till arbetslivet.¹⁹ Även förbud för arbetsgivare att begära utdrag ur belastningsregister från en arbetssökande har utretts vid ett par tillfällen. År 2014 föreslog en utredning ett generellt förbud för de yrken där arbetsgivaren inte redan hade särskild rätt att se belastningsregisterutdrag, som exempelvis barnomsorg (SOU 2014:48). År 2019 lades ytterligare ett betänkande fram på området. Utredningen hänvisade till förslagen från 2014 och föreslog därutöver vissa undantag från ett generellt förbud mot att begära belastningsregisterutdrag (SOU 2019:19). Ingen av utredningarna resulterade dock i några lagförslag från regeringen.

Just nu pågår en så kallad bokstavsutredning vars uppdrag är att se över kommuners möjlighet att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret.²⁰ IMY anser dock mot bakgrund av vad som anförts ovan att det finns ett behov av att utreda frågan om bakgrundskontroller på ett bredare plan.

¹⁷ Jfr. Kammarrätten i Stockholms dom den 9 januari 2014 i mål nr 2758-13.

¹⁸ Se IMY:s beslut den 30 september 2022 i ärende med diarienummer DI-2021-6010.

¹⁹ Se SOU 2002:18 och SOU 2009:44

²⁰ Uppdrag att förbättra bakgrundskontroller i kommunerna, 22 februari 2024. Utredningen ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Idag finns en fragmentarisk lagreglering om möjligheterna att utföra bakgrundskontroller med hjälp av uppgifter i bland annat belastningsregistret. Därutöver utförs, som nämns ovan, bakgrundskontroller i praktiken genom användning av söktjänster med utgivningsbevis och genom att den enskilde uppvisar utdrag ur belastningsregistret. Detta innebär en stor osäkerhet kring vad som är tillåtet och en överhängande risk att bakgrundskontroller utförs utan att enskildas rätt till privatliv och skydd för personuppgifter respekteras.

Förutsättningarna för bakgrundskontroller utanför den reglering som finns idag är en principiell fråga som innefattar svåra avvägningar mellan, å ena sidan, samhällliga intressen och behov och, å andra sidan, enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Enligt IMY bör dessa avvägningar göras av regering och riksdag genom reglering i lag och förordning, inte av en förvaltningsmyndighet inom ramen för ett tillståndsförfarande.

Det nuvarande tillståndsförfarandet innebär dessutom en administrativ börda för många aktörer som behöver söka och invänta beslut från IMY. Även från IMY:s perspektiv innebär förfarandet en administrativ börda eftersom handläggningen av tillståndsansökningarna innefattar svåra bedömningar.

IMY anser mot den bakgrunden att det finns ett behov av att tillsätta en utredning som ser över både förutsättningarna för bakgrundskontroller och att få tillgång till den information som behövs för att utföra kontrollerna. Utredningen bör ges i uppdrag att bedöma i vilken utsträckning arbetsgivare och andra aktörer som ingår eller följer upp avtal ska ha möjlighet att behandla personuppgifter om lagöverträdelser och på vilket sätt de ska ges tillgång till sådan information. Därutöver bör utredningens uppdrag omfatta att bedöma i vilken utsträckning företag som utför bakgrundskontroller på uppdrag av någon annan ska få behandla och ges tillgång till sådana uppgifter. Utredningens uppdrag bör omfatta att föreslå en mer heltäckande författningsreglering av bakgrundskontroller. En författningsreglering skulle leda till större förutsebarhet för berörda aktörer om vad som är tillåtet samt till ett bättre skydd för enskilda vilkas personuppgifter behandlas. En sådan reglering skulle också underlätta för många aktörer som slipper söka och invänta tillstånd från IMY. Även från IMY:s perspektiv skulle en lagreglering på området leda till positiva effekter såsom en effektivisering av IMY:s övriga verksamhet om inflödet av tillståndsansökningar minskar. IMY:s resurser skulle då istället kunna användas för vägledning och tillsyn inom detta område.