



Datum

2020-11-20

Vår referens

Jesper Salö

Sekreterare

jesper.salo@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Utdrag ur belastningsregistret vid nyanställning FSN-2020-745

Sammanfattning

Funktionsstödsnämndens arbetsutskott har gett förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag på ett arbetssätt där utdrag ur belastningsregister ska uppvisas och kontrolleras inför nyanställning i brukarnära verksamhet och att återkomma med förslaget till nämnden för beslut. Förvaltningen har tagit fram ett sådant förslag. Förvaltningen har även utrett en alternativ hantering, införande av bakgrundskontroller.

Förslag till beslut

1. Funktionsstödsnämnden inför krav på utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställningar i brukarnära verksamheter.
2. Funktionsstödsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram en rutin för kontroll av utdrag ur belastningsregistret som ska användas vid samtliga nyanställningar i brukarnära verksamheter.
3. Funktionsstödsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer som beskriver vilka verksamheter som bedöms vara brukarnära.
4. Funktionsstödsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer som ska användas vid bedömning av uppgifter som framkommer vid kontroll av utdrag ur belastningsregistret.

Beslutsunderlag

- Beslut FSN-AU 200311 (§61) Utdrag ur belastningsregistret vid nyanställning
- G-Tjänsteskrivelse FSN 201214 - Utdrag ur belastningsregistret vid nyanställning

Beslutsplanering

Funktionsstödsnämndens arbetsutskott 2020-03-11

Funktionsstödsnämndens arbetsutskott 2020-12-03

Funktionsstödsnämnden 2020-12-14

Ärendet

Nämnden (via dess arbetsutskott) har gett förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna att begära utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställda i brukarnära verksamheter.

Syftet med uppdraget

Nämnden vill använda möjligheten att begära utdrag ur belastningsregistret eftersom nämndens målgrupper kan utgöra en utsatt grupp med anledning av exempelvis funktionsnedsättning. Ett led i att öka känslan av trygghet hos nämndens brukare och att öka möjligheten att förhindra brott mot brukare kan vara att införa kontroll av belastningsregisterutdrag inför nyanställning i brukarnära verksamheter.

Bakgrund

Nämnden (via dess arbetsutskott) har gett förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna att begära utdrag ur belastningsregistret för samtliga nyanställda i brukarnära verksamheter.

Idag krävs endast registerutdrag vid anställning i de av nämndens verksamheter som omfattar barn. I övrigt ställs idag inte krav på uppvisade av utdrag ur belastningsregistret inför anställning i förvaltningen.

Nuvarande reglering

Vid nyanställning är nämnden skyldig enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder att begära in utdrag ur belastningsregistret. Detta gäller för anställda i funktionsstödsförvaltningen som ska arbeta i verksamhet där det finns barn. Det är den som ska anställas som ska visa upp registerutdraget. Det finns i dagsläget inte några planer på att ändra denna lagstiftning.

Vid anställning av personal som ska arbeta med brukare med utvecklingsstörning får nämnden idag själv inhämta utdrag ur både belastningsregister och misstankeregister enligt 11 § 5 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och enligt 4 § 6 förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Uppgifterna i belastningsregistret som får hämtas in gäller brott som lett till någon annan påföljd än penningböter. Det är en långtgående möjlighet som förvaltningen inte har utnyttjat.

Enligt 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister ska en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret i varje särskilt fall noga pröva behovet av information.

En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Det finns inte någon annan lagstiftning där det ställs krav på nämnden att kontrollera utdrag ur belastningsregistret. Däremot finns det inte idag några hinder för att nämnden begär att få se ett utdrag ur belastningsregistret inför en eventuell anställning. Utdraget görs då med stöd av den rätt till insyn i belastningsregistret som den enskilde har. Det innebär att det är den som söker ett arbete som själv får begära ut utdraget ur belastningsregistret och därefter visa upp det för nämnden.

Uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret

Belastningsregistret innehåller bland annat domar, strafförelägganden, böter, olika typer av beslut av åklagare, kontaktförbud samt vissa domar från utlandet. Uppgifterna sparas i fem eller tio år, beroende på brottets allvarlighet och personens ålder. Ett utdrag ur belastningsregistret innehåller olika typer av uppgifter beroende på verksamhet. Där lagkrav finns på att utdrag ur belastningsregister ska visas upp, till exempel inom skolan, finns anpassade utdrag som bara innehåller domar för viss typ av brottslighet. Där lagkrav inte finns, till exempel inom verksamhet enligt socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, innebär ett utdrag att alla typer av domar redovisas.

Misstankeregistret innehåller uppgifter om den som har fyllt femton år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för brott mot brottsbalken eller annat brott som ger ett högre straff än böter. Dessutom omfattas motsvarande brott som begåtts utomlands men där frågan om eventuellt straff kan avgöras i i Sverige. Uppgifterna stryks när förundersökning eller åtal läggs ner eller när en domstol meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft samt i några andra specialfall.

De uppgifter som en enskild själv kan begära ut ur misstankeregistret är begränsade eftersom polisens arbete annars hade försvårats. Ett undantag är om en enskild behöver uppgifterna för att söka en anställning där det enligt lag krävs att uppgifter ur misstankeregistret visas upp, till exemplen för personal som ska arbeta vid så kallade HVB-hem för barn. Inom funktionsstödsnämnden finns inte några sådana anställningar.

Ny utredning om kontroll av belastningsregister

En utredning som heter Belastningsregisterkontroll i arbetslivet - behovet av utökad författningsstöd, SOU 2019:19, blev klar i april 2019.

Allt fler arbetsgivare inom både privat och offentlig verksamhet begär att en arbetssökande ska beställa ett utdrag ur belastningsregistret och visa upp det för arbetsgivaren i samband med anställning. Därför har utredningen om registerutdrag i arbetslivet föreslagit att det genom en ny lag, lagen om förbud mot registerkontroll i arbetslivet, ska vara förbjudet för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetssökande ska visa upp eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret.

Om ett generellt förbud mot att arbetsgivare ställer krav på utdrag ur belastningsregister införs så krävs det ett uttryckligt stöd i lagstiftningen för att vissa verksamheter ändå ska kunna kräva ett utdrag. I utredningen ges därför förslag till införandet av en lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Enligt lagförslaget ska den som anställer en person som ska utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller åt personer med funktionsnedsättning kunna begära att personen visar ett utdrag ur belastningsregistret. Det kan röra sig om insatser enligt LSS, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Samma sak gäller för den som ska få ett uppdrag eller praktisera inom en sådan verksamhet eller vara personlig assistent. Det ska inte vara en skyldighet utan en möjlighet för arbetsgivaren.

De insatser som föreslås omfattas av lagen är sådana insatser som utförs i den enskildes hem. Det innebär att åtminstone insatsen daglig verksamhet inte kommer att omfattas av möjligheten att begära att utdrag ur belastningsregistret visas upp inför anställning, om förslagen går igenom.

Enligt förslagen i utredningen ska utdrag inte vara äldre än ett år. Förfarandet ska inte få dokumenteras på annat sätt än att ett utdrag har visats upp.

Den nya lagen förväntas enligt utredningen träda i kraft den 1 januari 2021. Det verkar inte troligt eftersom inget hänt i utredningen sedan den blev klar den 29 april 2019.

Bakgrundskontroll

Förvaltningen har vid omvärldsbevakning sett ett alternativ till att begära utdrag ur belastningsregister. Alternativet är bakgrundskontroller som kan ge förvaltningen motsvarande information som ett utdrag ur belastningsregister kan ge.

Det finns företag som erbjuder tjänster i form av bakgrundskontroller av personer. Företagen har begärt ut domar och beslut från samtliga domstolar i Sverige och kan göra sökningar i det register de har byggt upp av dessa uppgifter. Vid en sådan sökning, som görs på personnummer, visas samtliga träffar i registret upp och det går också att läsa det bakomliggande dokumentet, som oftast är en dom. Det innebär att uppgifter om att en person förekommit som brottsoffer, eller i en tvist, också visas.

Det finns möjlighet att som en tilläggstjänst göra begränsningar av de uppgifter som levereras så att kontrollen endast omfattar till exempel personer som dömts för vissa brott under en viss tidsperiod. Då kan man styra vilka uppgifter som ska vara med utan att onödigt många uppgifter, som kan ses som integritetskränkande, begärs in.

Metoden med bakgrundskontroll av kandidater inför en eventuell anställning kan utföras på olika sätt. Vissa företag gör mer djupgående kontroller som gäller referenser och tidigare anställningar men utför också kontroller av utbildningsbakgrund, domar och sökningar om personen på internet och sociala medier. Andra företag erbjuder bara uppgifter om domar.

Kostnaden för denna tjänst ligger runt 60–100 000 kronor per år, i ett mer begränsat utförande, och tjänsten måste upphandlas. Beloppet ligger under gränsen för direktupphandling.

Överväganden inför ett eventuellt krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret

Den som har begått ett brott och avtjänat sitt straff bör anses ha sonat sitt brott och kunna göra en nystart. Det finns ett samhällsintresse av att en person som tidigare begått brott ges en chans att få ett arbete och kunna försörja sig på ett hederligt sätt. Samtidigt behöver personer som befinner sig i en utsatt situation, till exempel på grund av funktionsnedsättningar, i största möjliga utsträckning skyddas från att utsättas för brott i nämndens verksamheter.

Risken för att en brukare eller verksamheten utsätts för ett brott måste ställas mot det ingrepp i den personliga integriteten det kan innebära att tvingas visa upp ett utdrag ur belastningsregistret.

De stora konsekvenser ett brott skulle kunna innebära för en enskild brukare får anses väga tyngre än den eventuella integritetskränkning det skulle kunna innebära att uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret. Trygghet och säkerhet för brukaren måste prioriteras.

Registerutdraget i sig ger inte något svar på om en person är lämplig för ett visst arbete. Även om en person inte har några anteckningar i belastningsregistret behöver arbetsgivaren säkerställa att hen är lämplig för det aktuella arbetet på andra sätt, exempelvis genom att ta referenser.

Omvärldsbevakning

Lunds kommuns vård- och omsorgsförvaltning införde kontroll av utdrag ur belastningsregistret för personal som ska anställas inom hemvården och ha direktkontakt med brukare i januari 2020. Förvaltningen har ingen central rekryteringsfunktion och chefer ansvarar för hela rekryteringsprocessen inklusive kontroll av utdrag och eventuell bedömning utifrån innehåll i belastningsregistret. Förvaltningen har tagit fram en rutin för kontrollerna som också innehåller vägledning för bedömning av hur eventuella domar påverkar anställningsbarheten. Förvaltningens erfarenhet är att det vid bedömning av anställningsbarheten ofta behövs en kompletterande dialog med kandidaten. Sammantaget bedömer de att det fungerat väl och nämnden kommer troligtvis fatta beslut om att kontroll ska införas för samtliga brukarnära verksamheter i förvaltningen.

Helsingborgs stad har arbetat med utdrag ur belastningsregister och bakgrundskontroller av kandidater inför samtliga nyanställningar i cirka tio år. Helsingborgs stad har, för de anställningar där det inte finns lagkrav på utdrag ur belastningsregister, övergått till att göra bakgrundskontroll inför anställning. Helsingborgs stads erfarenhet är att det behövs mycket tydliga riktlinjer kring hur anställningsbarheten ska bedömas om kandidaten är dömd för brott. Även med riktlinjer kan det bli svåra bedömningar och i tveksamma fall genomför de en kompletterande intervju med kandidaten.

Fördelar och nackdelar med utdrag av belastningsregister jämfört med alternativet bakgrundskontroll

Vid användning av metoden med utdrag ur belastningsregistret ligger ansvaret för att inhämta registerutdrag på den arbetssökande. Denne får själv kontakta polisen och därefter ta med och visa upp utdraget, till exempel vid intervju. Om metoden med bakgrundskontroller väljs kommer uppgiften att göra kontrollen istället ligga på förvaltningen. Eftersom behörighet bara ges till ett fåtal personer kommer detta bli en administrativ uppgift som tillkommer till de arbetsuppgifter som personerna har idag.

Det innebär inte någon särskild kostnad för förvaltningen att ställa krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret inför en eventuell anställning. Företag som erbjuder tjänster i form av bakgrundskontroll tar ut en avgift på cirka 60–100 000 kronor om året, beroende på eventuella tilläggstjänster som till exempel flera användare eller begränsning av vilka uppgifter som kontrolleras.

Om metoden med bakgrundskontroller väljs måste det ske en upphandling av tjänsten. Det är möjligt att göra en direktupphandling men det finns alltid en risk för en eventuell överprövning som gör att införandet kan dra ut på tiden. Ansvaret för att uppvisa ett registerutdrag ligger på

den arbetssökande varför det inte blir aktuellt med någon upphandling om det alternativet väljs.

Vid metoden att använda bakgrundskontroll bedömer förvaltningen att behandling av personuppgifter kommer att ske när förvaltningen lämnar personuppgifter till ett företag för bakgrundskontroll. Det innebär krav på att reglerna i dataskyddsförordningen, GDPR, följs, vilket kan medföra merarbete och ökad administration. Detta blir inte aktuellt om metoden med utdrag ur belastningsregistret väljs.

Det kommer att krävas ett samtycke från den arbetssökande innan förvaltningen kan göra en bakgrundskontroll. Detta samtycke ska vara skriftligt och det måste dokumenteras att samtycke lämnats. Vid krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregistret bör den sökande informeras om kravet och personen kan då själv välja att avstå från att ansöka. Något samtycke behövs inte i det fallet.

Processen med bakgrundskontroll är snabbare än krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregister. Det kan ta från några dagar upp till två veckor innan ett begärt utdrag kan visas upp, beroende på Polisens handläggningstider. En bakgrundskontroll görs genom sökning i register och svaret kommer direkt. Det innebär att det finns en risk för att en rekryteringsprocess förlängs vid användande av krav på utdrag ur belastningsregistret.

Vid en sammanvägd bedömning anser förvaltningen att fördelarna med alternativet att begära uppvisande av utdrag ur belastningsregistret är större än fördelarna med alternativet att använda så kallad bakgrundskontroll. Förvaltningen förespråkar därför att alternativet uppvisande av utdrag ur belastningsregistret väljs.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att krav på uppvisande av utdrag ur belastningsregister ställs inför nyanställning i brukarnära verksamhet. Förvaltningen har även utrett möjligheten att införa så kallad bakgrundskontroll, men bedömt att fördelarna med utdrag ur belastningsregister väger tyngre. Den tidsvinst som eventuell skulle uppnås vid användande av bakgrundskontroll väger inte upp de nackdelar som finns bland annat gällande hantering av personuppgifter, kostnad, upphandling och administration som är förenade med bakgrundskontroll.

Kontroll görs i slutfasen av en rekryteringsprocess inför beslut om anställning.

Inför anställningsbeslut ska bedömning, utifrån särskilt framtagna riktlinjer, göras av hur eventuella domar påverkar anställningsbarhet. En individuell sammantagen bedömning ska göras i varje enskilt fall. Det är viktigt att det finns en sammanhållen organisation för detta för att säkerställa att det görs en likvärdig bedömning.

Uppgifter om att sökanden har uppvisat ett utdrag ur belastningsregistret ska antecknas i personalsystemet. Förvaltningen kommer inte att föra något eget register eller dokumentera vad registerutdraget visade för att hanteringen inte ska omfattas av GDPR med de omfattande krav som ställs där.

Ansvariga

Tarek Borg Förvaltningschef