

Bilaga 1. Rutin för begäran om utdrag ur belastningsregistret

Prövning utifrån GDPR

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2021 att Äldre samt vård- och omsorgsnämnden och nämnden för funktionsstöd får i uppdrag att inför nyanställning till tjänster där personal utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, be den sökande att uppvisa ett utdrag från belastningsregistret. Syftet med uppvisandet är enligt beslutet och tillhörande tjänsteutlåtande i kommunfullmäktige att förhindra rekrytering av personer med konstaterad koppling till organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. Inom ramen för uppdraget till äldre samt vård- och omsorgsnämnden behövde frågan belysas utifrån reglerna nämnden har att följa i GDPR då det handlar om personuppgifter. Dataskyddskontakt inom äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen kopplades därför in som i sin tur tog kontakt med centralt dataskyddsombud på Intraservice. De två frågor som ställdes var huruvida beslutet som tagits av kommunfullmäktige utgör rättslig grund för behandlingen av personuppgifter utifrån GDPR samt ifall förvaltningen får skapa en lista över personer som har uppvisat uppdraget och vad man i så fall får dokumentera.

Centrala dataskyddsombud har gett Äldre samt vård och omsorgsförvaltningen nedan rekommendationer om hur de anser att förvaltningen bör gå vidare i frågan.

- Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO dokumenterar sina överväganden i samband med att rättslig grund för behandlingen fastställs.
- Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO iakttar försiktighetsprincipen, samt noggrant utreder och dokumenterar sina överväganden avseende hur principerna om uppgiftsminimering och ändamålsbegränsning ska efterlevas.
- Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO överväger att genomföra en så kallad tröskelanalys för behandlingen.
- Dataskyddsombudet rekommenderar ÄVO att utreda och dokumentera sina ställningstaganden avseende personuppgiftsansvaret.

Förvaltningen har utrett frågan vidare efter ovan rekommendationer. En tröskelanalys har genomförts.

Angående punkten om uppgiftsminimering och ändamålsbegränsning har förvaltningens rutin tagits fram med detta i åtanke. Det finns dock vissa omständigheter som förvaltningen inte råder över och där uppgiftsminimering inte är möjlig. Gällande ändamålet som anges i beslutet från kommunfullmäktige är det ett begränsat syfte som är kopplat till en viss typ av brottslighet (organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism). Det utdrag ur belastningsregistret som rekryterande chef får ta del av har inga begränsningar i informationen på samma sätt som ett utdrag för en verksamhet som har lagstöd. I lag anges det då vilka brott som är aktuella att ha med i utdraget. Det utdrag som blir aktuellt i vår verksamhet innehåller bland annat domar, strafförelägganden, böter, olika typer av beslut av åklagare, kontaktförbud samt vissa domar från utlandet. Hur länge uppgifterna sparas i utdraget beror på brottets allvarlighetsgrad. Det kortaste tiden en uppgift sparas är 3 år efter beslut och den längsta är 10 år efter avtjänat straff. Eftersom uppgifterna förvaltningen kan få tillgång till går utöver ändamålet som beskrivs i kommunfullmäktiges beslut riskerar detta att strida mot principen om uppgiftsminimering. Det finns också utmaningar i att göra bedömningen huruvida en kandidat har kopplingar till organiserad brottslighet och våldbejakande extremism utifrån informationen i utdraget då det inte finns speciella brottsrubriceringar för just detta, förutom de fall de skulle förekomma information om någon skulle vara fälld utifrån gällande terroristlagstiftning.

Förvaltningens förslag på rutin går även utöver beslutet som fattats i kommunfullmäktige då man också lyfter in det syfte som finns i SOU 2019:19, nämligen att våra omsorgstagare och hyresgäster är en extra utsatt grupp och därför extra skyddsvärda. Konsekvensen av att begära ett utdrag ur belastningsregistret riskerar alltså att övergå vad som är ändamålet utifrån hur beslutet från kommunfullmäktige är formulerat.

För att öka tryggheten hos förvaltningens boende införs rutin för begäran om utdrag ur belastningsregistret inför samtliga nyanställningar i verksamheter som utför arbete i den enskildes hem. Detta mot bakgrund av att det inom äldre samt vård- och omsorg utförs insatser åt skyddslösa och utsatta grupper. Behovet av skydd är som allra störst när insatserna utförs i den enskildes hem, eftersom det då saknas nämnvärd insyn och kontroll. Särskilda krav måste därför ställas på sådan personal som utför insatser i hemmet åt äldre samt personer med behov av särskilt stöd, i syfte att ge dessa ökad trygghet och motverka att de utsätts för brott och kränkande behandling i sitt eget hem och i sin privata sfär. Rutinen är också framtagen utifrån stadens arbete med att förhindra rekrytering av personer med, av rättsvårdande myndigheter, konstaterad koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism.

Utredning utifrån rekommendationerna från Dataskyddsombudet

- **Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO dokumenterar sina överväganden i samband med att rättslig grund för behandlingen fastställs.**

Äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen tog 20220302 kontakt med stadsledningskontoret avseende vilken lag eller annan författning som beslutet är fattat i enlighet med, utifrån dataskyddsombudets tidigare rekommendationer. Detta för att på så vis komma fram till om behandlingen kan baseras på att den är nödvändig för utförandet av en uppgift av allmänt intresse som är fattad med stöd av lag eller annan författning. För att allmänt intresse ska finnas krävs att det ska ha ett stöd i den svenska rättsordningen genom exempelvis en lag eller annan författning, ett kollektivavtal eller ett beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Något tydligt svar kring rättslig grund har inte förvaltningen fått. Stadsledningskontoret menar att kommunfullmäktiges beslut är fattat med stöd av lag eller annan författning inom ramen för befogenheterna, vilket skulle innebära att rättslig grund finns. Dataskyddsombudet har inga ytterligare rekommendationer i den frågan. Förvaltningens egen jurist bedömer dock att det är osannolikt att kommunfullmäktiges beslut är rättslig grund för personuppgiftshandlingen. Anledningen till den osäkra bilden bedöms vara att frågan inte ännu är rättsligt prövad.

Det är dock viktigt att påpeka att dataskyddsförordningen inte blir tillämplig om en arbetsgivare vid anställningsintervjuer ställer frågor om brottslighet eller ber att en arbetssökande ska visa upp ett utdrag ur polisens belastningsregister. Ett tillvägagångssätt som enbart innebär att frågor ställs eller att ett belastningsregisterutdrag visas upp på papper omfattas inte av dataskyddsförordningen. Det är just noteringen som ska ske enligt föreslagen rutin som gör att dataskyddsförordningen blir tillämplig.

Utöver om själva beslutet från kommunfullmäktige utgör rättslig grund ska även behandlingen vara nödvändig för utförandet av en uppgift av allmänt intresse. Avseende utdrag ur belastningsregistret i samband med rekrytering är Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) tydliga med att personuppgiftsbehandling av det här slaget regelmässigt inte anses vara en adekvat eller relevant uppgift i samband med rekrytering, förutom i de fall då det finns tydligt lagstöd. Detta gäller även fast förvaltningen inte har för avsikt att registrera vad som står i registerutdraget utan endast registrera att det uppvisats. Följande skriver IMY3:

”Om arbetsgivaren endast registrerar att ett registerutdrag har uppvisats, utan att information om innehållet framgår, är det inte en uppgift om lagöverträdelser. Däremot är det en behandling av personuppgifter. För att den ska vara tillåten ska den uppfylla grundläggande dataskyddsprinciper och ha stöd i en rättslig grund. Det kan regelmässigt inte anses vara en adekvat och relevant uppgift i samband med rekrytering.”

Inom ramen för uppdraget behöver det också belysas att det har genomförts en statlig offentlig utredning som ger förslag på att arbetsgivare bara får kräva utdrag ur belastningsregistret när det finns ett tydligt författningsstöd. Det med anledning av att antalet utdrag som begärs av enskilda med stöd av den enskildes insynsrätt i syfte att sedan visa upp det för arbetsgivaren på grund av arbetsgivarens avsaknad av författningsstöd för utdrag, har ökat markant. Det står i strid med lagstiftarens intentioner för den enskildes insynsrätt. I samband med införande av förbud att begära in utdrag ur belastningsregistret vid rekrytering i de fall det saknas författningsstöd, finns även förslag att utöka författningsstödet för utdrag som nämnts tidigare i texten. Förslagen i utredningen innebär bland annat författningsstöd för utdrag ur belastningsregistret för den som ska arbeta inom vård och omsorg och då specifikt för dem som ska utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med

funktionsnedsättning. Förslaget avser alltså samma grupp som beslutet i kommunfullmäktige. Det som skiljer det förslaget mot beslutet från kommunfullmäktiges är syftet med att begära ett utdrag ur belastningsregistret. Fokus i kommunfullmäktiges förslag är att förhindra rekrytering av personer med, av rättsvårdande myndigheter, konstaterad koppling till organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism, även om äldre och funktionsnedsattas utsatthet också nämns i tjänsteutlåtandet. I utredningen är det framför allt den extra utsatthet som äldre personer och personer med funktionsnedsättning har som ligger till grund för förslaget.

De statliga offentliga utredningarna visar på att uppgifterna i ett belastningsregister är integritetskänsliga och inte en nödvändig behandling i bred bemärkelse men att man anser att det är det för den verksamhet som bedrivs inom äldre samt vård- och omsorgsnämnden. Ingen av utredningarna har ännu lett till lagstiftning och det har inte kunnat hittas några uppgifter om när det kan tänkas bli aktuellt.

Oavsett intentionerna för nuvarande lagstiftning och IMY's ställningstagande har arbetsgivaren dock en fri anställningsrätt och kan begära de ansökningshandlingar som anses relevanta i en rekrytering av nya medarbetare. Tjänsteutlåtandet som ligger till grund för kommunfullmäktiges beslut tar upp denna del och övriga arbetsrättsliga ingångar som inte denna utredning har för avsikt att fördjupa mer.

IMY är också den myndighet som utövar tillsyn över att organisationer efterlever reglerna kring dataskydd. Om de, efter en tillsyn, anser att organisationen inte följer de regler som finns kan de besluta om att utge en administrativ sanktionsavgift. Det finns ingen "prislist" för hur hög en sanktionsavgift ska vara för en viss överträdelse. Däremot finns det övre beloppsgränser, det vill säga maxbelopp.

Dataskyddsförordningen delar in överträdelserna i vad som kan beskrivas som allvarigare respektive något mindre allvarliga, där de förstnämnda har ett högre maxbelopp. För myndigheter är högsta maxbeloppet 10 miljoner kronor och för de något mindre allvarliga överträdelserna är maxbeloppet fem miljoner kronor. I praxis på området har man bland annat beaktat om man gjort en adekvat riskbedömning, konsekvensbedömning, har begärt in samrådsyttrande från IMY eller om det rört sig om känsliga personuppgifter.

- **Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO iakttar försiktighetsprincipen, samt noggrant utreder och dokumenterar sina överväganden avseende hur principerna om uppgiftsminimering och ändamålsbegränsning ska efterlevas.**

Det är viktigt att samtliga principer och övriga bestämmelser i dataskyddsförordningen är uppfyllda innan en behandling av personuppgifter påbörjas. Ytterligare artiklar att ta hänsyn till i GDPR är art 5.1 c som anger att de uppgifter som behandlas är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Även art. 5.1 b som uttrycker att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål är aktuell.

Som nämnts ovan är ett utdrag ur belastningsregistret som inte har författningsstöd omfattande. Det har inte samma begränsningar i vilka uppgifter som syns som ett utdrag med författningsstöd har, där det beskrivs i lag vilka uppgifter som får finnas med. SOU 2019:19 föreslår att det särskilda registerutdrag som den enskilde kan begära ut, i samband med att denna eventuellt ska anställas till en tjänst som innebär arbete i hemmet hos en äldre person eller en person med funktionsnedsättning, enbart ska innehålla uppgifter om brott mot 3, 4, 6, 8–10 och 14 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ytterligare en begränsning som förslaget innebär är att brotten endast ska finnas med om de lett till någon annan påföljd än böter. Då Äldre- samt vård och omsorgsförvaltningens rutin

utgår ifrån de mer omfattande utdragen som inte har författningsstöd har listan över brott som kan finnas med och hur de ska bedömas i samband med nyanställning gjorts mer omfattande. Eftersom uppgifterna förvaltningen kan få tillgång till går utöver ändamålet riskerar detta att strida mot principen om uppgiftsminimering. En utmaning blir också ändamålet med behandlingen vilket i detta fall är kommunfullmäktiges beslut. Uppgifter som finns i ett utdrag ur belastningsregistret kommer inte ha ett naturligt samband till att kandidaten i fråga skulle ha koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism. Förvaltningens förslag på rutin går även utöver beslutet som fattats i kommunfullmäktige för att syftet som finns i SOU 2019:19 lyfts in. Konsekvensen av att begära ett utdrag ur belastningsregistret riskerar alltså att övergå vad som är ändamålet utifrån hur beslutet från kommunfullmäktige är formulerat.

Förvaltningens rutin beskriver hur uppgiftshandlingen ska gå till och därmed även hur vi arbetar för att minimera uppgiftshandlingen. Utdraget ska endast uppvisas inför nyanställning, detta gäller oavsett anställnings- och avlöningsform. Det är endast den slutkandidat som är tilltänkt att erbjudas en aktuell tjänst som ombes uppvisa utdrag ur belastningsregistret innan tjänsten erbjuds. Utdraget ur belastningsregister ska endast visas upp för rekryterande chef och sedan lämnas tillbaka till kandidaten.

• Dataskyddsombudet rekommenderar att ÄVO överväger att genomföra en så kallad tröskelanalys för behandlingen.

En tröskelanalys och en konsekvensbedömning har genomförts tillsammans med förvaltningen för Funktionsstöd under maj-juli månad 2022. Tröskelanalysen är ett förstadium till konsekvensbedömningen där nio frågor analyseras. Om en eller flera frågor stämmer på den aktuella behandlingen så är det möjligt att en konsekvensbedömning behöver genomföras. Dock påpekar Integritetsskyddsmyndigheten i överensstämmelse med den europeiska Dataskyddsstyrelsen att även ett kriterium kan tyda på att en konsekvensbedömning behöver genomföras, beroende på hur riskerna för de registrerades fri- och rättigheter avseende personuppgifternas behandling. I tröskelanalysen stämde tre kriterium (se vilka nedan) för den aktuella behandlingen.

Kriterium 1:	Ja	Nej
Kommer personer att utvärderas eller poängsättas?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förekommer profilering och förutsägelser?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>Kommentar:</i> Uppvisande av utdrag ur belastningsregistret kommer att vara en del av det bedömningsunderlag som avgör huruvida den sökande (slutkandidaten) erbjuds tjänsten eller ej. Vad utdraget visar kommer att värderas/utvärderas av den rekryterande chefen och ev. bedömningsgrupp.		

Kriterium 4:	Ja	Nej
Behandlas känsliga eller skyddade personuppgifter* enligt artikel 9 eller uppgifter som är av mycket personlig karaktär, till exempel ett sjukhus som lagrar patientjournaler, ett företag som samlar in lokaliseringuppgifter eller en bank som hanterar finansiella uppgifter?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>(*) Avser skyddade personuppgifter ("skyddad identitet") i nivåerna sekretessmarkering och kvarskrivning genom Skatteverket</i>		
<i>Kommentar:</i> Belastningsregistret innehåller bland annat domar, strafförelägganden, böter, olika typer av beslut av åklagare, kontaktförbud samt vissa domar från utlandet.		

Kriterium 5:	Ja	Nej

Kommer personuppgifter att behandlas i stor omfattning?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Kommentar:</i> ÄVO rekryterade ca 1200 månadsavlönade medarbetare helt externt (utanför Göteborgs stad eller från en annan förvaltning) 2021. Alla dessa nya medarbetare skulle således ha omfattats av att uppvisa utdrag ur belastningsregistret. Utöver detta tillkommer alla timavlönade medarbetare som kontinuerligt rekryteras men även de som redan finns i förvaltningen och ska uppvisa utdrag på årsbasis.		

En konsekvensbedömning ska innehålla följande fyra grundläggande delar vilka är minikriterier enligt EU:s dataskyddsförordning¹⁰:

- en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syfte,
- en bedömning behovet av och proportionaliteten hos behandlingen
- en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter
- De åtgärder som planeras för att hantera riskerna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs

Nödvändighet och proportionalitet

I detta avsnitt besvaras frågan om syftet är berättigat. Göteborg stad anser att det finns ett berättigat syfte i och med beslutet att införa rutinen och det är även utredarnas slutsats i den statliga offentliga utredningen som gjorts på området. En annan fråga som ska besvaras är huruvida behandlingen är proportionerlig. Utifrån att utdraget inte har lagstöd och rekryterande chef inte har möjlighet att få ett begränsat utdrag kommer förvaltningen ta del av mer information än nödvändigt utifrån föreslagen rutin. För vidare resonemang i dessa två frågor se texten under de två ovan rekommendationer från dataskyddsombudet. Till sist ska en avvägning gällande intrång i den personliga integriteten göras i förhållande till syftet och tillvägagångsättet. Som nämnts ovan var det inte lagstiftarens intentioner att arbetsgivaren skulle begära in utdrag ur belastningsregistret utan lagstöd och det motiveras utifrån uppgifternas känsliga natur och det intrång det innebär på den personliga integriteten. Avvägningen i detta fall rör den sökandes integritet och våra omsorgstagare och hyresgästers trygghet. Förvaltningens primära målgrupp är just de sistnämnda och denna typ av åtgärd har till syfte att skydda målgruppen. Baserat på det och rätten till fri anställning blir bedömningen att målgruppens trygghet i detta fall har större tyngd än den personliga integriteten för den sökande.

Risker för de registrerades rättigheter och friheter

Alla risker bedöms ha att göra med risk för obehörig åtkomst till personuppgifter. Riskerna som identifierats är att uppgifter i utdraget delges till fel personer eller parter, till exempel genom skvaller eller att utdraget tas emot och råkar lämnas synligt på exempelvis ett skrivbord. Detta är särskilt allvarligt om uppgifterna i belastningsregistret

är av mer allvarlig natur, t ex allvarlig brottslighet. En annan risk är att uppgifter som har mindre relevans för beslut om anställning får en avgörande betydelse och leder till att slutkandidaten inte får tjänsten. De sista riskerna handlar om att rutinen inte följs utan att det i dokumentationen anges ev. information om domar och andra beslut som finns i utdraget.

Åtgärder som planeras för att hantera riskerna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs

Åtgärder ska sedan kopplas till riskerna för att minimera eller eliminera dem. De åtgärder som tagits fram bedöms inte kunna helt ta bort riskerna men gör det mindre sannolikt att de inträffar. Åtgärderna är i stort sett samma för alla risker och utgår från framtagna rutiner. Att rutinen efterlevs blir avgörande då förvaltningen inte ska dokumentera några personuppgifter alls.

Dataskyddsombudet rekommenderar ÄVO att utreda och dokumentera sina ställningstaganden avseende personuppgiftsansvaret.

Förvaltningen har valt att inte dokumentera att kontroll av utdrag från belastningsregistret skett. Därmed sker ingen behandling av personuppgift. Skulle uppgift hanteras trots rutinens instruktion så bedöms personuppgiftsansvaret enligt nedan.

När det gäller bedömningen angående vem som ska ses som personuppgiftsansvarig angående utdrag ur belastningsregistret så är det kommunstyrelsen och kommunfullmäktige som tagit initiativ och beslutat om att arbetsökande till äldre samt vård- och omsorgsnämnden och nämnden för funktionsstöd ska uppvisa utdrag ur belastningsregistret (ändamålet med behandlingen). Det talar för att det är kommunstyrelsen som ska ses som personuppgiftsansvarig.

När det gäller personuppgiftsansvar i frågor om övervakning och kontroll av arbetsökande är det normalt arbetsgivaren som ska ses som personuppgiftsansvarig. En medarbetare är civilrättsligt anställd i Göteborgs Stad, men det är de aktuella nämnderna som har ansvar för exempelvis arbetsmiljöfrågor. Därutöver kommer nämnderna ha hand om den löpande hanteringen av personuppgifterna och besluta om vilka personuppgifter som ska raderas, utlämnande av personuppgifterna och det kan likställas som beslutande om medlen för behandlingen. Om en kommunal nämnd är självständig är den nämnden normalt att anses som personuppgiftsansvarig. De omständigheterna talar för att nämnden ska anses som personuppgiftsansvariga.

Frågan blir om kommunstyrelsen och äldre samt vård- och omsorgsnämnden kan ha ett gemensamt personuppgiftsansvar. Ett viktigt kriterium är att behandlingen inte skulle vara möjlig utan båda parternas deltagande i betydelsen att behandlingen från varje part är oskiljbar, den är ouplösligt sammanflätad. Det gemensamma deltagandet måste inkludera fastställandet av behandlingsändamålet å ena sidan och fastställandet av behandlingssättet å andra sidan. Visserligen har kommunfullmäktige till viss del bestämt

ändamålet men kommer samtidigt inte vara inblandade i eventuell personuppgiftshantering, detta kommer ske i äldre samt vård och- omsorgsnämnden där rekryteringen sker. Utifrån det blir slutsatsen att det är äldre samt vård- och omsorgsnämnden som ska ses som personuppgiftsansvariga.

Förvaltningens bedömning

Utifrån utredningen som gjorts har förvaltningen bedömt att laglig grund för personuppgiftsbehandling sannolikt inte finns. Förvaltningen har därför valt att inte behandla personuppgift utan enbart be den arbetssökande att uppvisa utdrag från belastningsregistret. Ingen notering ska göras. På så vis undviks de risker med personuppgiftshantering som beskrivits.

Angående ändamålet och proportionalitet gör förvaltningen bedömningen att ändamålet ska utvidgas för att kravet på proportionalitet ska uppfyllas till en högre grad. Syftet med uppvisande av belastningsregister ska även vara att skydda våra brukare då de är extra utsatta och skyddsvärda. Bedömningen är att det är utgör berättigat syfte.

Efter att beslut fattats att personuppgift inte ska behandlas gjordes en ny tröskelanalys. Utifrån det beslutade förfarandet uppfylldes inga kriterier i analysen och ingen konsekvensanalys behövde göras.

Hanteringen

Rutinen införs men delen om att dokumentera att utdraget uppvisats tas bort. På så sätt blir inte reglerna utifrån dataskydd tillämpliga. De problem som i stället uppkommer av ett sådant förfarande är att det inte går att följa upp att timavlönade uppvisar utdrag årligen och den delen av rutinen bör då också tas bort. Ytterligare konsekvens är att förvaltningen inte kan kontrollera ifall återvändande medarbetare som avslutat sin anställning i förvaltningen redan uppvisat utdrag vid tidigare anställning och därmed inte behöver uppvisa ett nytt (förutsatt att aktuell medarbetare inte varit ifrån förvaltningen mer än 12 månader). Den delen av rutinen föreslås då också tas bort och ersätts då av att alla som återanställs efter 12 månader ska uppvisa utdrag oavsett om man har varit anställd i förvaltningen tidigare.